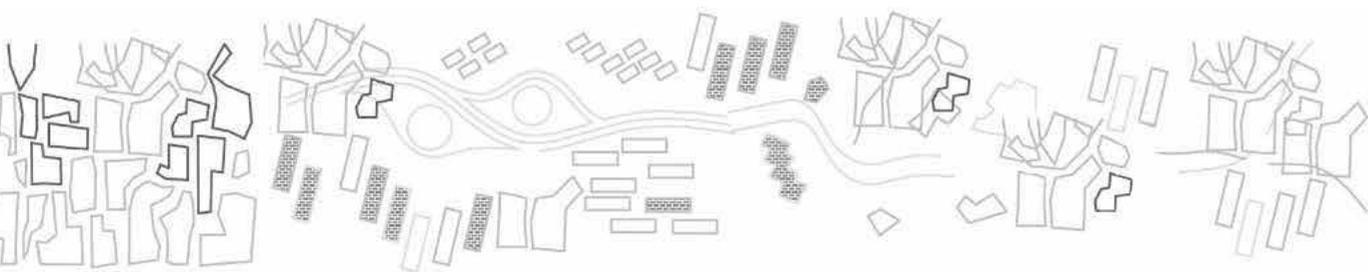


CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES **CyTET**



Vol. XLVII. Cuarta época **Nº 185** otoño 2015

Ordenación territorial del turismo en espacios insulares

La Corporación Administrativa Gran Valencia

La modernidad importada de América

La aplicación de *Landscape Character Assessment* a los espacios de montaña media

El debate sobre la vivienda en la prensa

Denominaciones de Origen y Marcas de Calidad Territorial

Normativa y problemas urbanísticos los parques de caravanas y *mobile homes*. Inglaterra

◀ CONSEJO DE DIRECCIÓN ▶

Presidente

Julio GÓMEZ-POMAR
Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda
(Ministerio de Fomento)

Vicepresidente

Juan VAN-HALEN RODRÍGUEZ
Director General de Arquitectura, Vivienda y Suelo
(Ministerio de Fomento)

Vocales

Ángela DE LA CRUZ MERA
Subdirectora General de Urbanismo
(Ministerio de Fomento)

Fernando NASARRE DE GOICOECHEA
Subdirector General de Política de Suelo
(Ministerio de Fomento)

Lucía MOLARES PÉREZ
Directora General de SEPES
(Ministerio de Fomento)

Sebastián MAS MAYORAL
Subdirector General de Geodesia y Cartografía (IGN)
(Ministerio de Fomento)

Pedro GUILLÉN MARINA
Director del Centro de Publicaciones
(Ministerio de Fomento)



Director

Rafael MATA OLMO
Universidad Autónoma de Madrid

Subdirector

Jorge OLCINA CANTOS
Universidad de Alicante

Secretaria

Paloma POZUELO GUILLÓ
Ministerio de Fomento

Comité de redacción

Rafael MATA OLMO
Universidad Autónoma de Madrid

Jorge OLCINA CANTOS
Universidad de Alicante

Omar BOUAZZA ARIÑO
Universidad Complutense de Madrid

Graziella TROVATO
Universidad Politécnica de Madrid

Luis Ángel COLLADO CUETO
Universidad Autónoma de Madrid

Consejo asesor científico

Josefina GÓMEZ MENDOZA

Laureano LÁZARO ARAUJO

Jesús LEAL MALDONADO

Ángel MENÉNDEZ REXACH

Luis MOYA GONZÁLEZ

Luciano PAREJO ALFONSO

Fernando PARRA SUPERVÍA

Josep ROCA CLADERA

Fernando ROCH PEÑA

Fernando DE TERÁN TROYANO

José María DE UREÑA FRANCÉS

Antonio VÁZQUEZ BARQUERO

Corresponsales

Laurent COUDROY DE LILLE

Fania FRIDMAN

Willem KORTHALS

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	441
---	-----

Estudios

La ordenación territorial del turismo en espacios insulares Moisés R. SIMANCAS CRUZ	445
La Corporación Administrativa Gran Valencia (1947-1986) Juan Ramón SELVA ROYO	463
La modernidad importada de América: España en el VI Congreso Panamericano de Arquitectos, un vacío gráfico José Antonio FLORES SOTO	481
La aplicación de <i>Landscape Character Assessment</i> a los espacios de montaña media: el paisaje del macizo de las Villuercas Rubén FERNÁNDEZ ÁLVAREZ	499
El debate sobre la vivienda en la prensa: su reflejo en Badajoz entre 1900 y 1975 José-Manuel GONZÁLEZ GONZÁLEZ	519
Denominaciones de Origen y Marcas de Calidad Territorial: los casos de Méntrida, Mondéjar y Uclés en Castilla-La Mancha (España) Sílvia FREITAS CAETANO & Obdulia MONTESERÍN ABELLA & Consuelo DEL CANTO FRESNO	533
Análisis normativo y problemática urbanística de los parques de caravanas y <i>mobile homes</i> en Inglaterra Nicolás Alejandro GUILLÉN NAVARRO	553
ABSTRACTS	571

Observatorio Inmobiliario

2015. Una recuperación gradual del mercado de vivienda en España Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ	575
---	-----

Internacional

Federico OLIVA	589
----------------------	-----

Índice

Documentación

Crónica Jurídica	
Omar BOUAZZA ARIÑO	593
I Premios de Urbanismo y Ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura	598
Normativa estatal y autonómica	
Francisca PICAZO	601

Libros y Revistas

Recensiones y reseñas de libros recibidos	605
---	-----

Presentación

A bre este número el artículo de Moisés R. SIMANCAS CRUZ, profesor de la Universidad de La Laguna, titulado «La ordenación territorial del turismo en espacios insulares», que enmarca los procesos de ordenación territorial del turismo en los condicionantes que impone la insularidad. Esa circunstancia geográfica supone disponer de instrumentos adaptados a la realidad insular, analizándose en el texto las potencialidades y debilidades de los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular, planteados teóricamente como instrumentos de planificación del turismo en Canarias. A partir de un método de investigación sistemático de observación, medida e interpretación, el autor pone de manifiesto que, a causa del retraso en su aprobación, y, sobre todo, de la desidia en la implementación de las determinaciones de los aprobados hasta ahora, se han convertido a su juicio en «planes de papel».

Juan Ramón SELVA ROYO, del Departamento de Arquitectura y Territorio de la Universidad de Piura (Perú), se ocupa en su artículo «La corporación administrativa Gran Valencia (1946-1986)» del desarrollo metropolitano de la ciudad de Valencia (España) promovido por la citada Corporación, entidad singular y muy poco conocida, creada tras la aprobación del primer plan de ordenación comarcal (1946). El texto aborda las vicisitudes del organismo, activo durante casi cuarenta años, indagando en la evolución histórica y morfológica del territorio objeto de ordenación a través de una original síntesis gráfica, procedente de un rico fondo documental, disperso en varios archivos. Todo ello permite al autor realizar una valoración crítica del trabajo de la Oficina Técnica de *Gran Valencia*, contribuyendo así al conocimiento de una de las entidades administrativas pioneras del urbanismo español.

José Antonio FLORES SOTO, arquitecto de la Facultad de Diseño, Arquitectura y Artes de la Universidad Técnica de Ambato (Ecuador), recoge en su artículo titulado «La modernidad importada de América: España en el VI Congreso Panamericano de Arquitectos, un vacío gráfico» la reconstrucción de la presencia en el VI Congreso Panamericano de Arquitectos de Lima, de cuatro arquitectos del régimen —José Fonseca, Luis Gutiérrez Soto, José María Ayxelá y José María de la Vega— que iban a enseñar la arquitectura de una década de franquismo. Como señala el autor, la decepción fue mayúscula, pues en lugar de éxito encontraron incompreensión, pero también, una modernidad internacional desconocida, que a partir de las crónicas de dos de aquellos arquitectos revolucionaron el ambiente arquitectónico español, abandonándose a partir de entonces el lenguaje y la práctica tradicionalista de la posguerra.

El artículo titulado «La aplicación de *Landscape Character Assessment* a los espacios de montaña media: el paisaje del macizo de Las Villuercas», de Rubén FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, del Departamento de Geografía de Universidad de Salamanca, aborda con carácter metodológico y empírico las directrices seguidas para la incorporación de la participación ciudadana que preconiza el Convenio Europeo del Paisaje en los estudios de paisaje, de acuerdo con la metodología británica *Landscape Character Assessment* (LCA). El texto desarrolla a partir de ahí la aplicación de la citada metodología en un estudio de caso en la comarca de Las Villuercas, un espacio de montaña media agroganadero, de gran diversidad paisajística interna y buen estado de conservación.

José-Manuel GONZÁLEZ GONZÁLEZ, doctor en Historia del Arte de la Universidad de Granada, es el autor del texto «El debate sobre la vivienda en la prensa: su reflejo en Badajoz entre 1900 y 1975». En él se aborda a través de la prensa el tema de la vivienda en una ciudad de tipo medio, Badajoz, en una etapa, la comprendida entre 1900 y 1975, cuando las inquietudes sociales se acentuaron debido a los movimientos migratorios. El periodo escogido tiene el interés, a juicio del autor, de mostrar la evolución de ciertos eufemismos, como «casas baratas o económicas», «barrios obreros», «viviendas sociales o de renta limitada» y «viviendas de protección oficial»; la preocupación por el urbanismo, la distribución interior y la estética arquitectónica; y la problemática del suburbio, la ciudad jardín y los polígonos de absorción.

Silvia FREITAS CAETANO, Obdulia MONTESE RÍN ABELLA y Consuelo DEL CANTO FRESNO, del Departamento de Geografía Humana de la Universidad Complutense de Madrid, son las autoras de «Denominaciones de Origen y Marcas de Calidad Territorial: los casos de Mérida, Mondéjar y Uclés en Castilla-La Mancha (España)». El texto analiza las relaciones entre Marcas de Calidad Territorial como las Denominaciones de Origen con los procesos de Desarrollo Territorial Rural a través del estudio empírico de tres DO vitivinícolas castellano-manchegas. Mediante encuestas y entrevistas a los actores locales y del Análisis de Redes Sociales (ARS), el texto pone de manifiesto cómo cada DO estudiada presenta diferentes comportamientos, mostrando cuáles son las que se acercan o se alejan de la idea de MCT, y por lo tanto, del DTR.

Termina la sección de Estudios con el artículo «Análisis normativo y problemática urbanística de los parques de caravanas y *mobile homes* en Inglaterra», del que es autor Nicolás Alejandro GUILLÉN NAVARRO, de la Escuela de Turismo Universitaria de Zaragoza. En el contexto de un uso cada vez más extendido en Inglaterra de las caravanas como residencia habitual, se ha producido la aprobación de diferente normativa, que se estudia en el texto, con el fin de controlar el emplazamiento de las caravanas y de tutelar, al mismo tiempo, las relaciones entre el ocupante de la misma y el propietario del suelo en el que se ubica. En comparación con España, el uso residencial de estos alojamientos móviles rompe por completo con la función turística que se asocia a los mismos y afecta a la propia concepción de los campamentos de turismo.

El **Observatorio Inmobiliario** del doctor Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ lleva el elocuente título «2015. Una recuperación gradual del mercado de vivienda en España». Efectivamente, en un contexto favorable de recuperación en la economía mundial, la española ha acelerado su crecimiento en 2015, situándose en el entorno del 3%, acompañado de un fuerte aumento del empleo. En el mercado de vivienda se ha mantenido en 2015 el aumento de las ventas y ha destacado sobre todo el mayor incremento experimentado por los precios de los alquileres, que en mayo de 2015 se habían situado un 1,6% por encima del mismo mes de 2014. El índice de precios de vivienda del primer trimestre superó también en un 1,5% al del mismo periodo del año anterior. El aumento de las ventas de viviendas en 2014-2015 ha mejorado las previsiones de los promotores inmobiliarios y del resto de inversores del mercado. Ello explica el crecimiento de las iniciaciones de viviendas en el primer trimestre de 2015 en un 22,8% sobre 2014. Subraya Julio Rodríguez el aumento de los hogares al tiempo que retrocede el número de los que viven en propiedad. En 2015 ha continuado registrándose un número importante de lanzamientos judiciales de viviendas. Los datos del Consejo General del Poder Judicial señalan que en el primer trimestre de 2015 descendieron en un 2,3% sobre el mismo periodo de 2014.

En la sección **Internacional**, la interesante crónica del profesor Federico OLIVA, titulada «Cambio de rumbo para la reforma urbanística», constituye una reflexión crítica sobre las, a su juicio, obsoletas propuestas de reforma de la legislación urbanística habidas en Italia en los dos últimos decenios (no convertidas aún en ley), para afrontar la nueva configuración urbana y territorial determinada por la crisis. Junto a las implicaciones que sobre la reforma tiene el marco «federalista» de la Constitución aprobada en 2001, la principal razón por la que las propuestas de reforma actualmente en discusión deben ser superadas se refiere al contenido de una planificación que parece no asumir el nuevo escenario territorial que se ha consolidado con la «explosión» de la ciudad sobre el territorio (la «metropolización» o los «territorios post-metropolitanos») y, por otro, la economía generada por la «post-crisis» con la fuerte contracción en el mercado inmobiliario que no permite ya pensar en una lógica de «plan regulador» más o menos actualizado, fundado sobre la ordenación de un hipotético desarrollo territorial desde una óptica de crecimiento. Opina el profesor Oliva —y es opinión extensible a nuestro juicio a la realidad de otros países mediterráneos como Es-

paña— que el urbanismo italiano debería replantearse radicalmente la cultura general y disciplinar, que afecta también al instrumento fundamental utilizado hasta el momento, el plan, que sigue siendo una referencia indispensable para el gobierno del territorio.

En la sección de **Documentación**, la **Crónica jurídica** del profesor Omar BOUAZZA ARIÑO se ocupa monográficamente en este número de los avances recientes en el reconocimiento efectivo del derecho a una vivienda digna. Destaca, en ese sentido, la importancia de las normas que han ido configurando legalmente este derecho social, que muestra hoy un grado de concreción exigible ante los tribunales. El texto plantea también la consideración de ese derecho como aquel que procura asistencia imprescindible para el desarrollo normal de la vida privada y profesional de cualquier persona, y aborda finalmente la reciente sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Decreto-ley andaluz que habilitaba a la Administración autonómica a la expropiación de viviendas para evitar desahucios, atendiendo a la función social que cumple el Derecho de propie-

dad, pareciendo discutible al cronista que el Gobierno andaluz no pueda declarar como de utilidad pública o interés social la necesidad de dar salida a la situación de emergencia que representan los desahucios, a través de la expropiación contemplada en la norma andaluza, que tendría un carácter reparador frente al incumplimiento de la Constitución al haberse permitido en el pasado la especulación urbanística que ha culminado con la crisis económica y, específicamente, la crisis del mercado inmobiliario.

Incluye también la sección de documentación una nota sobre los Premios de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, creados en 2014, y cuya primera edición se ha fallado el pasado mes de junio.

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

Rafael MATA OLMO
Director de CyTET

La ordenación territorial del turismo en espacios insulares

Moisés R. SIMANCAS CRUZ

Profesor Titular de Geografía Humana. Universidad de La Laguna.

RESUMEN: La insularidad constituye un rasgo de identidad territorial, que, a su vez, se plantea como un condicionante diferencial básico y limitante de los procesos ordenación territorial del turismo. Ello determina la necesidad de habilitar instrumentos adaptados a la misma. El objetivo de este artículo es analizar las potencialidades y debilidades de los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular, que se han planteado, al menos en teoría, como los instrumentos de planificación del turismo de los espacios insulares de Canarias (España). Sin embargo, el retraso en su aprobación, y, sobre todo, la dejadez, inactividad y desidia en la implementación de las determinaciones de los aprobados los han convertido en «planes de papel». Para ello se procede a la aplicación de un método de investigación sistémico de observación, medida e interpretación, que nos permite no sólo examinar el diseño, ejecución, efectos y utilidad de tales planes, sino también emitir un juicio valorativo basado en evidencias acerca de su eficiencia.

DESCRIPTORES: Insularidad. Ordenación territorial. Turismo. Canarias (España).

1. Introducción

La insularidad constituye un rasgo de identidad territorial que dota a determinados ámbitos espaciales de características específicas, únicas y permanentes, que los hacen diferentes a los territorios continentales. Así, en coherencia con lo señalado por MURILLO & *al.* (1995: 305), supone un atributo geográfico que condiciona las opciones de desarrollo, los perfiles de especialización y el estilo de las estrategias. Desde este punto de vista,

el denominado «hecho insular» se convierte en un condicionante geográfico diferencial básico y limitante de cualquier proceso de ordenación territorial.

Por otra parte, el turismo se sustenta fundamentalmente en el sector privado. Sin embargo, sus particularidades y, en concreto, el elevado consumo de suelo —sobre todo, el relacionado con el turismo litoral—, su extraordinaria capacidad para transformar las estructuras territoriales, sociales y económicas, su

Recibido: 01.12.2014; Revisado: 14.01.2015.
Correo electrónico: msimancas@ull.es
Este trabajo se integra en las líneas de investigación del Observatorio de Renovación Turística de la Cátedra de Turismo CajaCanarias-Ashotel-Universidad de La Laguna,

y del Grupo de investigación ReinvenTUR: renovación e innovación turística de la Universidad de La Laguna.
El autor agradece e los evaluadores anónimos sus valiosos comentarios.

impacto sobre la sostenibilidad territorial y los factores ambientales claves (residuos, energía, agua, etc.), así como la existencia de un conjunto de fallos (o fracasos) del mercado —y, por tanto, de externalidades o efectos-difusión negativos— que impiden que funcione según el principio de competencia perfecta, el interés general y el bienestar social, hacen que el turismo sea una actividad económica no sólo especialmente receptiva a numerosas y diversas políticas instrumentales y procesos públicos de planificación, sino que, incluso, se exige en momentos puntuales y contracíclicos, en determinadas situaciones y en relación con servicios e infraestructuras, generales y turísticas, que conforman el sistema turístico. Por tanto, no existe alternativa respecto a la intervención pública en la actividad turística; el debate radica en definir sus límites e intensidades (MERINERO & PULIDO, 2009).

Desde este punto de vista, a diferencia de la aplicación del conocido principio de política económica del *laissez faire, laissez passer*, la ordenación territorial del turismo implica un proceso público de reflexión e implementación (acción) de un determinado modelo de desarrollo, acorde con la capacidad de carga del territorio, las decisiones e intereses (objetivos) de los actores implicados, así como los paradigmas del momento. Ello explica que la relación turismo-Ordenación del Territorio sea una cuestión recurrente en las aportaciones que han proliferado en las últimas décadas, entre las que destacamos las de GETZ (1986), INSKEEP (1991), GUNN (1993), SOCÍAS (2001), BLANQUER (2002), RAZQUIN (2002), PÉREZ (2004), ANTÓN & GONZÁLEZ (2005), BOUAZZA (2006), HUNTER (1997), SOLA (2007), IVARS (2008), BLASCO (2010), VERA & *al.* (2011) y BLANCO (2012).

El principal objetivo de este trabajo es analizar la incidencia de los factores territoriales relacionados con la insularidad sobre la instrumentalización de los procesos de ordenación territorial del turismo. Con el fin de aportar algo de contenido empírico —no especulativo—, así como dotar de una dimensión aplicada a los diferentes enunciados generales, nos basamos en la evidencia paradigmática de los instrumentos de planificación territorial del turismo implementados en las Islas Canarias (España); se trata de uno de los principales destinos europeos de turismo vacacional, de masas, especializado en el producto «sol y playa» y de segunda generación según la clasificación propuesta por KNOWLES & CURTIS (1999), que, según el Instituto Canario de Estadística, con una capacidad de alojamiento de

426.756 plazas autorizadas (hoteleras y extra-hoteleras), recibió 12.701.880 turistas en 2013. En la medida en que la medición de los resultados de la aplicación de cualquier política pública constituye una parte crucial del proceso de su evaluación, el análisis de tales instrumentos ha implicado la aplicación de un método de investigación sistémico de observación, medida e interpretación; éste nos ha permitido no sólo examinar su diseño, ejecución, efectos y utilidad, sino también emitir un juicio valorativo basado en evidencias, identificando sus potencialidades y debilidades, las cuales, en gran medida, explican su escasa eficiencia.

2. El hecho geográfico de la insularidad como condicionante de la ordenación territorial del turismo

Las características homogéneas entre las islas han propiciado la sistematización de un conjunto de particularidades, que, a su vez, se plantean como hándicaps comunes a la insularidad. Sin embargo, no existe un saber universal sobre las islas, porque los rasgos de tamaño, configuración, emplazamiento, evolución histórica y organización política son muy diversos (MATA, 2006). Además, como apuntan RODRÍGUEZ & HERNÁNDEZ (1990), GODENAU & HERNÁNDEZ (1996), FORTUNA & *al.* (2001), HERNÁNDEZ & SIMANCAS (2002) y SIMANCAS & HERNÁNDEZ (2008), si la ampliación de ese glosario de características asociadas a la insularidad es sencilla —y hasta interminable—, lo complicado es establecer causalidades. Por ello, resulta relevante determinar la incidencia del hecho insular sobre los procesos de ordenación territorial del turismo, en concreto, en relación con dos hechos distintivos del mismo: por un lado, el reducido tamaño de las islas, y por otro, la fragmentación territorial del espacio geográfico.

El tamaño físico y, en concreto, la dimensión superficial comparativamente reducida, aparece como un primer factor condicionante, hasta el punto que puede afirmarse que el espacio es el principal recurso escaso de las islas, sobre todo, en los «ámbitos de pequeña insularidad», entendidos como un tipo regional diferenciado (HERNÁNDEZ & *al.*, 2010). Si utilizamos la delimitación estadística del Programa de las Naciones para el Medio Ambiente, que recoge un extenso rango de islas por su tamaño, que va de los 0,1 km² de los atolones de Gaferut y de Pikelot (Estados Federados de Micronesia)

y de Rose (Samoa estadounidense) a los 785,753 km² de la isla de Nueva Guinea, los espacios insulares canarios (habitados) se sitúan entre los puestos 313 (La Graciosa) y 1.368 (Tenerife). Esta considerable amplitud conduce a una primera clasificación de los espacios insulares canarios en dos tipos: por un lado, los que no superan los 1.000 km² (El Hierro, La Gomera, La Palma y Lanzarote), y por otro, las que oscilan entre los 1.000 y los 2.000 km² de extensión (Gran Canaria, Fuerteventura y Tenerife).

A su reducido tamaño, se añade la elevada altitud media y las fuertes pendientes que presentan las islas. Así, más del 50% de la superficie total de La Palma, La Gomera, Gran Canaria y El Hierro presentan unas pendientes superiores al 30%. Ello determina una relativa escasez de «suelos útiles». Así, en la Memoria de las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias se señala que sólo el 39,5% de la superficie de Canarias puede ser considerada como «terrenos aptos para la actividad humana», al presentar unas pendientes inferiores al 30%, ubicarse por debajo de los 1.200 metros de altitud y localizarse fuera de los ámbitos que configuran las redes de áreas protegidas.

Estos factores orográficos, junto a los climáticos, que provocan una estratificación altitudinal del territorio en pisos bioclimáticos, dan lugar a una elevada diversidad ecológica y paisajística. Ésta se amplía en aquellos ámbitos de mayor altitud, debido a las condiciones climáticas diferenciales que se produce en las vertientes de barlovento y sotavento. A esta variedad ecológica se une una excepcional diversidad biológica; así, el número especies de la biota terrestre de las Islas Canarias es de 12.317 especies, de las que el 30,3% son endémicas; ello convierte a este ámbito geográfico en uno de los «puntos calientes» de biodiversidad (*hotspots*) del Planeta (BÁEZ & *al.*, 2001). La elevada vulnerabilidad de estos hábitats y ecosistemas y, sobre todo, el reconocimiento legal de su calidad ambiental explica que el 47,84% de la superficie terrestre total del Archipiélago canario está declarada como «protegida». Por ello, las islas pueden calificarse como laboratorios para el estudio del funcionamiento de los sistemas ecológicos y sociales, y, más recientemente, para la conservación del patrimonio natural y cultural (MATA, 2006).

Lo anterior explica que la dimensión ambiental de la Ordenación del Territorio y, por tanto, la función de mantenimiento y mejora de esa ca-

lidad ambiental, condiciona la viabilidad e implementación de cualquier política, programa, plan y proyecto. Ello se debe a que, en función de lo que podríamos denominar como «escala temática», definida por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, *por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes 9/1999, de Ordenación del Territorio de Canarias, y 12/1994, de Espacios Naturales de Canarias*, los criterios y determinaciones de la ordenación territorial de estricto contenido ambiental predominan, al menos en teoría, sobre los de índole económico-sectorial y urbanístico, que quedan subordinados y supeditados a aquél.

El segundo factor de la insularidad, la morfología del hecho insular y, sobre todo, la fragmentación y discontinuidad territorial del espacio geográfico, incide sobre la ordenación territorial del turismo desde una triple perspectiva.

La primera se refiere a la elevada heterogeneidad que caracteriza a las islas. Así, considerando el diferente grado de desarrollo e impacto territorial del turismo, la Ley 6/2001, de 23 de julio, *de Medidas Urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del Turismo de Canarias*, definió un modelo dual de islas, distinguiendo entre las «consolidadas turísticamente (Tenerife, Gran Canaria, Fuerteventura y Lanzarote) y las «verdes» (La Palma, La Gomera y El Hierro).

La segunda se relaciona con el aislamiento y la situación marginal con accesibilidad limitada. Ambas explican el sobrecoste de bienes y servicios ofertados —por la dificultad de llevar a cabo procesos de integración productiva—, el pequeño tamaño de los mercados, la escasa diversificación productiva y dependencia de la demanda exterior para el desarrollo de sectores competitivos, la reducida demanda local, la limitada capacidad de oferta de capital humano y de mercado laboral —dándose tensiones, a menudo, resueltas con flujos migratorios de importancia—, la gran importancia estratégica e institucional de la conectividad y la accesibilidad, la ausencia de economías de escala para las empresas, así como el elevado coste de las infraestructuras.

La tercera perspectiva se vincula con la consideración de las islas como sistemas cerrados. Ello no sólo complica la gestión de los citados los factores ambientales claves, sino también incide sobre la capacidad de adaptación de cada espacio insular a los cambios y necesidades del turismo, así como su homeostasis. Ambos determinan su capacidad de carga y, por ende, la de las múltiples dimensiones de la

sostenibilidad (ambiental, económica, social, e incluso, institucional) en función de un umbral de resistencia y resiliencia según un «esquema de tolerancia»; en este sentido, el turismo constituye la actividad económica que más está modificando los umbrales de capacidad de carga de los espacios insulares a escala mundial.

Tanto el reducido tamaño, como la fragmentación territorial, justifican que la isla sea considerada como la unidad básica y la referencia obligada de su ordenación territorial. Ello fue reconocido explícitamente en la Ley 1/1987, de 13 de marzo, *reguladora de los Planes Insulares de Ordenación*. Esta filosofía ha inspirado también al esquema de planificación piramidal y «en cascada» pretendida inicialmente con el sistema único, integral y jerarquizado de planes de ordenación territorial establecido por el TRLOTENC (ver FIG. 1). Cada uno de los instrumentos de planificación territorial (escala insular y supramunicipal, con carácter fundamentalmente directivo) y de planeamiento urbanístico (escala municipal, con carácter esencialmente operativo), general y parcial, que configuran este sistema, tiene existencia propia. A su vez, deben afrontar, en mayor o menor detalle, según su posición dentro del mismo, la ordenación de su correspondiente ámbito territorial, de acuerdo con criterios de jerarquía y especialización y con el grado de detalle y precisión que le sea propio. A pesar de ello, esta estructura no puede entenderse como una mera suma de planes, de manera aislada, desarticulada y descoordinada; por el contrario, siguiendo el postulado aristotélico de que «*el todo es más que [no es igual a] la suma de las*

partes», debe concebirse como un único proceso de planificación, de modo que cada uno de los instrumentos constituye una pieza de ese todo coherente, complejo, holístico e interrelacionado, cuya interconexión les dota de un significado trascendente («escala geográfica»). De esta manera, los instrumentos de planeamiento urbanístico, esto es, los Planes Generales de Ordenación y los Planes Operativos, los Planes Parciales de Ordenación, los Planes Especiales de Ordenación y los Estudios de Detalle, quedan completamente subordinados y supeditados a los superiores, los de planificación territorial, que, para este caso, son las Directrices de Ordenación (General y Sectorial), los Planes Insulares de Ordenación, los Planes Territoriales (Parciales y Especiales), los Proyectos de Actuación Territorial y las Calificaciones Territoriales.

A la fragmentación territorial derivada de los rasgos físicos del Archipiélago canario se añade la de su organización administrativa, dando lugar a diversos niveles competenciales. Así, en Canarias coexisten tres tipos de Administraciones Públicas con competencias en materia de gobierno del territorio (ver FIG. 2): las de la Comunidad Autónoma (escala regional), los Cabildos (escala insular) y los Ayuntamientos (escala municipal). Esta fragmentación administrativa acentúa la complejidad y descoordinación del marco competencial vigente. Ello se debe a que cada una de estos tres niveles administrativos actúan habitualmente de manera autónoma y descoordinada, a modo de «reinos de taifas», sin valorar las repercusiones de sus decisiones en el contexto territorial insular donde se insertan. Ello da lugar a una «triple insu-



FIG. 1/ Estructura del sistema de instrumentos de ordenación territorial establecida en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias

Fuente: Decreto Legislativo 1/2000. Elaboración propia.



Fig. 2/ Escalas territoriales competenciales definitorias de la triple insularidad de Canarias

Fuente: elaboración propia.

laridad» (ver FIG. 2), que se añade a la denominada «doble insularidad», entendida como aquella que padecen las cinco islas no capitalinas de Canarias (La Palma, El Hierro, La Gomera, Fuerteventura y Lanzarote) respecto a las capitalinas (Tenerife y Gran Canaria). Para corregirla, las Directrices de Ordenación (escala regional) y los PIO (escala insular) se han planteado como instrumentos de planificación territorial vertical y descendente (*top-down*); así, desde su triple contenido —ordenación de recursos naturales, desarrollo de estrategias territoriales y marco referencial de la ordenación urbanística—, éstos deben orientar las políticas de inversión pública, coordinar las actuaciones supramunicipales y corregir los desequilibrios insulares.

La necesidad de integrar el hecho geográfico de la insularidad en la ordenación territorial del turismo y, en concreto, la acumulación de los elementos, características y procesos que lo conforman, se plantea como una cuestión determinante. Por ello, los modelos, metodologías e indicadores convencionales de ordenación territorial no deben emplearse de manera estandarizada, sino que, por el contrario, implica su aplicación *ad hoc*, en cuanto la insularidad exige un tratamiento y un procedimiento distinto, singular y de mayor complejidad de toma de decisiones. Esta circunstancia se ha producido en Canarias.

3. La ordenación territorial del turismo en los espacios insulares canarios

Tanto las Leyes 19/2003, de 14 de abril, por la que aprobaron las *Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias*, como la 6/2009, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la

ordenación del turismo, y, sobre todo, la vigente 2/2013, de *Renovación y Modernización Turística de Canarias*, que ha modificado y matizado a ambas, constituyen las normas que han articulado la segunda y tercera etapa, respectivamente, del proceso denominado coloquialmente como «moratoria turística canaria» (2001-actualidad). Ésta concibe a la planificación turística como la herramienta más adecuada no sólo para la limitación o moderación cuantitativa del crecimiento de la oferta de alojamiento turístico, sino también para orientar el modelo turístico, hasta el punto de afrontar un auténtico proceso de reconversión del destino.

Siguiendo el principio de subsidiariedad, que determina que la isla es el nivel de intervención más pertinente en los ámbitos de las competencias compartidas en materia de ordenación territorial del turismo entre la Administración Autónoma y los municipios, el modelo general de ordenación territorial del turismo planteado a escala regional por las DOT se ha adaptado a la realidad específica y singular de cada espacio insular. Para ello, la Ley 19/2003 ha desarrollado un modelo que intenta responder al siguiente esquema básico (PÉREZ FERNÁNDEZ, 2004): a) un primer nivel donde se sitúan los instrumentos de planificación territorial, los cuales van a diseñar el modelo de ordenación general para el conjunto de la Comunidad Autónoma; b) un segundo escalón, en el que, subordinado al modelo territorial, se integró la planificación turística de carácter sectorial, la cual debía quedar plasmada en uno de los instrumentos de ordenación territorial; y c) un tercer nivel ocupado por las figuras de planificación urbanística vinculadas y subordinadas a la turística.

Como no podía ser de otra forma, la política de moratoria turística atribuyó inicialmente un papel central y decisivo a los PIO. Ello resulta lógico, en cuanto éstos son los instrumentos

de ordenación territorial a los que el TRLO-TENC reserva la competencia de definir el modelo turístico de cada espacio insular y a los que corresponde el desarrollo de las determinaciones contenidas en el Capítulo II de la Normativa de las DOT, que los define. De esta manera, los PIO resultan competentes, entre otras cuestiones, para delimitar las áreas turísticas —y, dentro de ellas, las zonas consolidadas y las aptas para nuevos establecimientos turísticos de alojamiento y equipamientos complementarios—, concretar la oferta de ocio con incidencia territorial, sus condiciones de implantación y, en su caso, su distribución territorial, definir los criterios o normas de coordinación administrativa en el ámbito insular para la gestión del modelo territorial-turístico que se implante, fijar los límites y ritmos de crecimiento de la oferta turística de alojamiento y complementaria con incidencia territorial, así como adoptar las condiciones de sectorización, en su caso, del suelo urbanizable turístico ya clasificado (Directriz 8).

Para todo lo anterior, la Ley 19/2013 obligó a que los Cabildos de cuatro (Tenerife, Gran Canaria, Fuerteventura y Lanzarote) de las siete islas del Archipiélago, en concreto, las consolidadas turísticamente, procedieran antes de dos años a la adaptación íntegra de sus PIO a las determinaciones de las Directrices de Ordenación General. Ello no supuso una suspensión transitoria o cautelar por tiempo determinado, sino un plazo indeterminado que quedó a la voluntad de las administraciones competentes de su formulación; lo mismo sucede con la adaptación a las DOT del planeamiento general o de desarrollo. Sin embargo, a excepción del PIO de Lanzarote, que fue el primero en aprobarse (1991), el dilatado procedimiento de tramitación de la aprobación definitiva de los de Fuerteventura (2001), Tenerife (2002), El Hierro (2002) y Gran Canaria (2003), la adaptación al TRLOTENC únicamente de los de Tenerife (2002), El Hierro (2002) y Gran Canaria (2004), así como la falta de aprobación —en aquel momento— de los La Palma y La Gomera, impidieron el cumplimiento de esta determinación y, por ende, las competencias atribuidas a los PIO. Esta situación determinó que, conforme a la previsión contenida en el artículo 23.3 del TRLOTENC, en lugar de proceder a la adaptación del PIO a la Ley 19/2003 y sus revisiones trienales a través de un procedimiento abreviado o revisarlos y modificarlos para cumplir con el objetivo de implementar las determinaciones de las DOT, se optó por otra solución: la formulación y aprobación de Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular.

3.1. Las fortalezas de los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular

Los PTEOTI suponen el primer intento (ejercicio) de ordenación territorial a escala supramunicipal del turismo afrontado en las islas turísticamente consolidadas a través de un instrumento específico. No obstante, su novedad queda reducida, en cuanto estos planes son una «copia» de la experiencia balear, en concreto, los Planes de la Oferta Turística de Mallorca y de Ibiza-Formentera (POOT), aprobados por los Decretos 54/1995, de 6 de abril, y 42/1997, de 14 de marzo, respectivamente; asimismo, la Ley 6/2002, de 12 de junio, ya había establecido que la ordenación territorial del turismo de las «islas verdes» quedaba sometida a un Plan Territorial Especial de Ordenación Turística.

Los PTEOTI suponen un ejercicio de descentralización administrativa que, a modo de proceso de *insularización* de las decisiones, resulta coherente con las importantísimas potestades y facultades de intervención de los Cabildos en materia de planificación territorial y planeamiento urbanístico directamente reconocidas en la Ley 1/1987, la voluntad legislativa contenida en el artículo 12.1 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias*, así como con la organización administrativa diseñada estatutariamente en el Archipiélago canario en coherencia con su condición de ámbito de pequeña insularidad. Para ello, a diferencia de los Planes Territoriales Parciales, destinados a la ordenación integrada de ámbitos territoriales concretos diferenciadas por sus características naturales o funcionales —y, por tanto, de ámbito infrainsular—, y que sólo pueden formularse en desarrollo de los PIO, los Especiales constituyen una regulación sectorial a escala insular. Por ello, en virtud de lo establecido en el artículo 18 del TRLOTENC, el fin de los PTEOTI es favorecer relaciones de complementariedad, simbiosis, e incluso, sinergia entre el turismo y los ejes de estructurales de la organización territorial de tales espacios insulares, posibilitando una adecuada integración y vertebración territorial, o cuando menos, su neutralidad, compatibilidad, coexistencia, indiferencia o armonización. Para ello, los PTEOTI deben contemplar un conjunto de previsiones específicas de desarrollo turístico, debidamente justificadas en función de sus características económicas, sociales y territoriales de sus respectivas islas en relación con las siguientes competencias y capacidades.

En primer lugar, los PTEOTI se plantearon como la solución *a priori* más ágil y rápida para lograr el pretendido efecto suspensivo y paralizador del crecimiento de la oferta de alojamiento turístico de la moratoria turística, pues, como se indica en la Exposición de Motivos de la Ley 19/2003,

«un sector tan vital y dinámico como el turístico no puede quedar condicionado a un lento y encadenado proceso de adaptaciones sucesivas».

De esta manera, en un principio, estos planes debían adecuar la ordenación turística insular de manera urgente e inmediata a las condiciones, ritmos y límites al crecimiento fijados por la Ley 19/2003 —y, con posterioridad, los que fijase trienalmente el Parlamento de Canarias—, así como establecer las previsiones específicas de desarrollo conformes con las Directrices. Esto explica la voluntad de que las medidas estructurales del modelo territorial-turístico de las DOT quedaran sometidas a los PTEOTI antes de final de 2003, justificando los plazos máximos de tres y seis meses a partir de la entrada en vigor de la Ley 19/2003, establecidos para que los Cabildos procedieran a su aprobación inicial y provisional, respectivamente (Disposición Adicional Primera); de esta manera, mientras que el primer trámite debía producirse antes del 16 de julio de 2003, el segundo no después del 16 de octubre. Lo mismo sucedió con su aprobación definitiva, que debía producirse antes de abril de 2004.

Para lograr los plazos tan ajustados y, por tanto, su aprobación urgente y la consiguiente implementación inmediata, se estableció una tramitación excepcional, abreviada y ágil. Asimismo, se decidió que el contenido sustantivo de los PTEOTI debía ser breve y claro, limitándose a una documentación informativa (memoria descriptiva y justificativa, anexos y planos de información) y otra prescriptiva (normativa y planos de ordenación). No obstante, los informes relativos al PTEOTI de Fuerteventura elaborados por la Consejería del Gobierno de Canarias competente en esta materia indicaron, con posterioridad, la obligatoriedad de que este tipo de Planes Territoriales Especiales contara también con un Programa de Actuación y un Estudio Económico Financiero (GARCÍA MÁRQUEZ, 2011).

Esta intención de que estos planes fueran aprobados de manera inmediata justificó también la decisión de que quedasen exentos del trámite de Avance de Planeamiento del Decreto 55/2006, de 9 de mayo, *por el que se aprueba el Reglamento de Procedimientos de los instru-*

mentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias. Esa misma premura conllevó a que la COTMAC, el órgano de deliberación, consulta y decisión de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de ordenación del territorio y medio ambiente, eximiera al PTEOTI de Tenerife de cumplir con el Reglamento de contenido ambiental de los instrumentos de planeamiento (Decreto 35/1995, de 24 de febrero).

En segundo lugar, los PTEOTI fueron los instrumentos competentes para la adaptación de la ordenación turística insular a los límites y ritmos y condiciones específicas, generales y/o zonales, de crecimiento establecidos en las sucesivas leyes trienales (Disposición Adicional primera), antes de su eliminación por la Ley 6/2009; por tanto, constituían las herramientas esenciales para la *insularización* de la estrategia de contención del crecimiento de la oferta de alojamiento turístico inherente a la moratoria turística. De esta manera, inicialmente cada PTEOTI debían fijar para la totalidad de su ámbito insular —y, por tanto, no sólo para las áreas turísticas—, tanto los objetivos, contenidos y el procedimiento contemplados en las Disposiciones Adicionales Primera y Cuarta y Disposiciones Transitorias Cuarta y Primera de la Ley 19/2003 y las DOT 12, 19 y 27, como una serie de normas de aplicación directa, normas directivas y recomendaciones en relación con la localización del cupo insular autorizable y las características de los establecimientos de alojamiento. Asimismo, cada PTEOTI debía definir el límite y el ritmo máximo de crecimiento de autorizaciones previas para nuevas plazas de alojamiento turístico susceptibles de otorgarse a escala insular para el primer trienio (apartado 3b de la Disposición Adicional primera de la Ley 19/2003), a razón de 3.600 al año, previa declaración de «de interés general» por parte del Parlamento de Canarias. De esta manera, el desarrollo del modelo de ordenación territorial turístico definido en cada PTEOTI era por un tiempo definido, al tener que revisarse cada tres años; así, mientras la primera programación trienal del crecimiento turístico estaba contenida en los PIO a través de los diferentes PTEOTI, la que resultase de las siguientes leyes trienales debía incluirse en el inmediatamente anterior (FAJARDO, 2006). No obstante, la Ley 6/2009, que supuso *in facto* la primera revisión de la ley 19/2003, eliminó estos cupos y revisiones trienales, estableciendo una vigencia indefinida de los PTEOTI; asimismo, eliminó los límites y ritmos y condiciones específicas, generales y/o zonales, de crecimiento del alojamiento, con lo que los PTEOTI han dejado de ser decisivos en esta cuestión.

Del mismo modo, los PTEOTI deben determinar el ritmo máximo de crecimiento de las plazas residenciales en las áreas turísticas mixtas, en las que ya coexistan el uso para alojamiento turístico con el residencial, permanente o temporal (DOT 12.5). Asimismo, deben definir las condiciones de compatibilidad entre ambos usos en relación con las siguientes cuestiones:

«la tipología, calidad y amplitud de la edificación residencial, el tratamiento adecuado de los espacios libres de las parcelas, la disponibilidad de instalaciones para residuos y otras que permitan garantizar la calidad y adecuada inserción en el espacio turístico, así como evitar el que puedan destinarse en ningún caso a explotación turística» (DOT 12.3.b).

Ello se debe a que el actual marco normativo de la política canaria de ordenación territorial del turismo postula la incompatibilidad de los usos residenciales y los turísticos, al concebir a los primeros como un fenómeno negativo, estableciendo no sólo la necesidad de limitarlos, sino trasladarlos hacia otros ámbitos no turísticos (SIMANCAS & GARCÍA, 2013).

La evaluación específica de la capacidad de carga insular resultó básica para todo lo anterior, siendo una operación que la Ley 19/2003 encomendó como una obligación a los PTEOTI; a su vez, la DOT 25.3 la reconoce como una facultad discrecional del órgano (la COTMAC) que los debe aprobar definitivamente (FAJARDO, 2006). Con ello, la definición doctrinal de capacidad de carga de la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (1981) y, sobre todo, la mayoritariamente aceptada de MATHIESON & WALL (1982), que se cita en la propia Memoria de las DOT, se convirtió en una norma jurídica (VILLAR, 2003). Así, la indeterminación e indefinición conceptual de la capacidad de carga se ha trasladado al ámbito jurídico, lo que pugna con las exigencias mínimas del principio constitucional de seguridad jurídica y de la objetividad exigible a la Administración Pública (VILLAR, 2003).

En tercer lugar, en función del carácter imperativo de la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2003, en ausencia del correspondiente PIO, los PTEOTI se proyectaron con tal potencia competencial que, en virtud de la excepción contemplada en el artículo 23.5 del TRLOTENC, no son dependientes jerárquicamente de ellos, a la vez que tampoco los desarrollan. Así, en coherencia con la tarea de proceder a la adaptación plena de los PIO a las DOT fijado en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley

19/2003 y a la definición del contenido obligatorio y potestativo que su Disposición Adicional Cuarta establecía para los mismos, la Disposición Adicional Primera habilitó excepcionalmente a los PTEOTI, en aplicación del régimen de subrogación establecido para los PIO por el artículo 20.1 del TRLOTENC, para que le impusieran sus determinaciones de forma limitada y en el ámbito exclusivo de la ordenación turística insular. Ello explica que, como se señaló expresamente en la Exposición de Motivos de la Ley 19/2003, los PTEOTI pueden sustituir y desplazar temporalmente a aquéllas que sean discrepantes, disconformes o contrarias a la nueva ordenación, aunque sin pretender su suplantación. Esta competencia los habilita para contener la plena adaptación de la planificación territorial a la nueva ordenación turística propugnada por las DOT en virtud de la divergencia entre lo señalado en el apartado 1 de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 19/2003, que hace referencia a la adaptación del planeamiento insular y general a las determinaciones de las Directrices de Ordenación General, y en el apartado 2, que alude sólo a la adaptación del «planeamiento general» a las DOT (GARCÍA MÁRQUEZ, 2011).

A pesar de ello, los PTEOTI no deben sustituir, en ningún caso, a los PIO. Tampoco deben realizar afecciones sustantivas sobre el modelo territorial-turístico insular, cuya definición constituye una competencia exclusiva de los PIO, en cuanto constituyen los instrumentos básicos de ordenación territorial de cada isla; por el contrario, sólo deben «recoger» su parte turística, así como matizar y modular únicamente dicho modelo, el cual debe tomarse como referencia básica. Lo mismo sucede con la implementación de un modelo turístico insular *ex novo*, de modo que tampoco deben plantear modificaciones sustanciales en la distribución geográfica del turismo y la extensión espacial del suelo con destino turístico. Por tanto, los PTEOTI deben circunscribirse estrictamente a la ordenación territorial de la oferta de alojamiento turístico insular (DOT 27.4), relegando su reglamentación pormenorizada a los correspondientes instrumentos de planificación territorial y de planeamiento urbanístico.

En cuarto lugar, los PTEOTI no son instrumentos de planificación sectorial del turismo; por lo contrario, se trata de planes ordenación territorial del turismo, en cuanto deben desarrollar las Directrices de Ordenación y del Turismo. De esta manera, constituyen los instrumentos competentes del diseño de las grandes líneas que debían seguir la ocupación y transforma-

ción física del suelo, la programación de las actuaciones con incidencia territorial, así como la definición de productos turísticos específicos para cada espacio insular.

Por tanto, los PTEOTI tienen un campo de incidencia acotado y tasado, con el fin de evitar la injerencia de un instrumento de ordenación territorial sobre la sectorial del turismo. Así, en lugar de abarcar toda la actividad turística, se deben limitar a la dimensión territorial de la oferta de alojamiento turístico y, por tanto, tan sólo a una parte de la ordenación del turismo. Ello diferencia las determinaciones de los PTEOTI de las de alcance territorial de las DOT, a las que sólo se le otorgó el carácter de recomendaciones —y, por ende, de mera orientación, aunque requieren de una expresa justificación cuando no sean asumidas—, así como de las del resto de instrumentos de ordenación (artículo 23.5 del TRLOTENC); asimismo, explica que, mientras la definición del modelo de ordenación territorial del turismo de las islas es una competencia propia de cada Cabildo —a través del correspondiente PIO—, la de aprobación definitiva de cada PTEOTI se flexibiliza al asignarse a la COTMAC.

Este punto de vista determina que los PTEOTI no son competentes para definir la ubicación precisa de cada establecimiento para alojamiento en un municipio concreto, en cuanto deben limitarse a su localización espacial (apartado 3a de la Disposición Adicional primera de la Ley 19/2003) y posible distribución territorial (DOT 27.4); se trata de una interpretación restrictiva del contenido de los PTEOTI (GARCÍA MÁRQUEZ, 2011), con el fin de no afectar a su seguridad jurídica o modificar el correspondiente PIO en cuestiones no relacionadas con su adaptación a los ritmos y límites de crecimiento que, hasta la promulgación de la Ley 6/2009, debían haber establecido las leyes trienales. A pesar de ello, la Ley 19/2003 atribuyó a estos planes las siguientes competencias:

- a) La declaración formal y delimitación de «zonas turísticas», entendidas como los «*ámbitos territoriales en que se desarrolle o pueda desarrollarse actividad turística de alojamiento*» (DOT 8a.), y dentro de ellas, «áreas turísticas»; como se puede comprobar, se trata de una competencia que se «resta» a las asignadas originariamente a los PIO. Su declaración resulta vinculante para los respectivos instrumentos urbanísticos, que tienen que adaptarse «*para incorporar las limitaciones, restricciones y obli-*

gaciones específicas que deriven de tal declaración» (artículo 59 de la LOT), tales como la de prohibir nuevos crecimientos turísticos por ser incompatibles con el principio de desarrollo sostenible o, como veremos con posterioridad, tener el carácter de saturadas por exceder la oferta existente a la demanda previsible, presentar problemas o deficiencias, tratarse de zonas a renovar, etc.

- b) La definición de los criterios para la reclasificación y recalificación por el planeamiento general de los sectores y ámbitos de suelo con destino para alojamiento turístico, la sectorización del suelo urbanizable no sectorizado con destino turístico y la revisión del planeamiento de desarrollo (apartado 3b de la Disposición Adicional Tercera de la Ley 19/2003). Esta determinación supuso una injerencia sobre la facultad dominical de reclasificación y recalificación efectiva de tales suelos, en cuanto corresponde a los instrumentos de planeamiento urbanístico. Sin embargo, los PTEOTI no constituyen instrumentos competentes para reclasificar o recategorizar suelo, en la medida en que esta potestad corresponde sólo a la propia Ley 19/2003, en virtud de su Disposición Adicional Cuarta.
- c) La definición de ámbitos territoriales susceptibles de admitir nuevas clasificaciones de suelo urbanizable sectorizado con destino turístico (Disposición Adicional 1ª.3c) de la Ley 19/2003).

Estas capacidades han convertido a los PTEOTI en instrumentos competentes para definir y, por ende, evitar el crecimiento excesivo de las áreas turísticas, en cuanto supone un ejercicio discrecional de delimitación del suelo que puede urbanizarse. Por tanto, constituyen instrumentos susceptibles de incidir sobre el crecimiento turístico a través del control del suelo que pueden ocupar los establecimientos de alojamiento y los equipamientos complementarios.

Lo singular del anterior proceso de delimitación territorial es que, al trazar una frontera, se posibilita que una importante cantidad de suelo quede sin ser utilizados en los procesos urbanizadores por razones de programación temporal inherentes a la moratoria turística. Ello supone una forma discrecional de asignación de «no mercado» al suelo, a través de la intervención pública desde la escala insular, con las consiguientes limitaciones de competencia —y por ende, la reducción adicional de la elasticidad de la oferta de suelo—, llegando, incluso, a producirse ciertas prácticas de re-

tención del suelo e injerencias en la soberanía municipal. Se trata de un mecanismo dirigido a evitar las causas de los citados fallos del mercado —esto es, el crecimiento excesivo o desordenado—, así como un intento que las áreas turísticas alcancen un tamaño adecuado y coherente con la capacidad de carga de cada isla. De esta manera, los PTEOTI deben contribuir a la delimitación del contenido del derecho de propiedad del suelo y la imposibilidad de materializar sus derechos urbanísticos, de acuerdo con su función social y, sobre todo, el argumento de las exigencias de la planificación económica de acuerdo con el interés general, representado por la sostenibilidad del Archipiélago. Todo ello no sólo ha hecho que la competencia para clasificar suelo turístico se traslade desde el municipio hacia otra Administración Pública superior (Cabildos o Gobierno Autónomo), sino que también se fijen reglas y criterios de obligado cumplimiento por parte de aquéllos para destinar suelo a actividades turísticas (VILLAR, 2003).

No obstante, esta potestad ha cambiado con la Ley 2/2013. Esta ha eliminado la imposición fijada en la 19/2003 de que la sectorización y consiguiente puesta en mercado de los suelos clasificados hasta entonces como urbanizables no sectorizados, e incluso, rústicos debía responder a una decisión administrativa basada en razones de oportunidad y conveniencia, de carácter supramunicipal establecidas por el correspondiente instrumento de ordenación territorial de ámbito insular. Con ello, esta competencia dejó de ser exclusiva de los PTEOTI, con lo que se ha reducido su trascendencia, al encomendarle únicamente la potestad de establecer previsiones sobre las propuestas de reclasificaciones previstas.

La quinta fortaleza se relaciona con la competencia de los PTEOTI para definir las tipologías, categorías y calidades mínimas de las modalidades turísticas susceptibles de implantación (Apartado 3b de la Disposición Adicional primera de la Ley 19/2003), con carácter general o para diferentes zonas de la isla, de acuerdo con cada modelo territorial-turístico insular (DOT 27.4).

La sexta potencialidad de los PTEOTI se refiere a su relevancia en los procesos de renovación de los tres tipos de áreas turísticas a las que hacen alusión las DOT, al resultar competente en las siguientes cuestiones:

a) La declaración como «superada» o «agotada» (DOT 25.2.e y 26.4) de la capacidad de carga del correspondiente ámbito insular o

de las áreas turísticas «saturadas» (DOT 26.1a). Como tales se designan a aquéllas que excedan el límite de densidad bruta de 200 plazas por hectárea (DOT 20.4), o lo que es lo mismo, 50 m² de parcela por plaza de alojamiento, parámetro inferior, al mínimo exigido en el Decreto 10/2001, de 22 de enero, *por el que se regulan los estándares turísticos*, que ha sido modificado por el 42/2010, de 4 de octubre, por el que se ha aprobado el Reglamento de la Actividad Turística de Alojamiento. Se trata de áreas en las que no sólo es preciso evitar nuevos crecimientos turísticos, sino también proceder a la disminución de su densidad y capacidad de alojamiento (DOT 20.3.a), así como a la corrección de los déficit en infraestructuras y equipamientos.

b) La definición de los criterios para la delimitación territorial de áreas en que se aprecie la necesidad de renovación edificatoria. Se trata de aquéllas en las que «su oferta turística se encuentra en declive o en riesgo de entrar en declive», debido a la antigüedad de los edificios y a la necesidad de su adaptación a los requerimientos de la demanda (DOT 20.4.b), como reflejan los bajos índices de satisfacción, los problemas de comercialización y el descenso de la ocupación respecto de otros ámbitos de la misma zona turística (DOT 20.4.d).

c) La determinación de las áreas turísticas con zonas insuficientemente dotadas —o al menos, con unos niveles y formas poco adecuadas—, en relación con su capacidad de alojamiento. Así, presentan deficiencias en materia de infraestructura viaria, saneamiento, abastecimiento de agua o recogida de residuos, conforme a lo establecido en la normativa sectorial vigente (Decreto 10/2001 y 42/2010) y que requieren operaciones limitadas para corregir esas insuficiencias infraestructurales.

Por último, los PTEOTI desempeñan un papel clave en la materialización del incentivo de obtención de nuevas autorizaciones turísticas previas adicionales derivadas del traslado de la capacidad de alojamiento de los establecimientos objeto de operaciones de demolición total del establecimiento, susceptible de ubicarse en un emplazamiento (solar) diferente al original, ubicado en la misma área turística, en otro del mismo municipio o de la isla. Ello se debe a que los PTEOTI han asumido la potestad de definición tanto de las condiciones para el traslado de la capacidad de alojamiento turístico a otro emplazamiento en la misma zona turística, mismo municipio u otro ámbito del

espacio insular (*Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2003*), como de las áreas a descongestionar y mixtas (*Apartado 1 de la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 19/2003*), cuando no estuvieran contenidas en la planificación territorial insular en vigor. Por tanto, resultan fundamentales para definir los preceptivos criterios para su localización, la delimitación de las áreas turísticas que precisan remodelación (*Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 19/2003*), así como la relación de suelos urbanizables y aptos para urbanizar reclasificados por no contar con plan parcial definitivamente aprobado.

A pesar de estas potencialidades vinculadas con la ordenación territorial del turismo a escala insular, la derogación de los apartados 3, 4 y 5 de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 19/2003 por la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 6/2009 redujo prácticamente al mínimo la relevancia de estos PTEOTI en relación con los procesos de aprobación y alteración de la determinaciones de planeamiento general o parcial relativas al uso para alojamiento turístico. Esta decisión se explica si consideramos que la tercera etapa de la moratoria turística (2009-actualidad) se fundamenta en la recentralización de competencias y funciones en el Gobierno de Canarias, en detrimento del desarrollo de los modelos turísticos propuestos por cada Cabildo Insular. Del mismo modo, los Planes de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad, creados en la Ley 6/2009, completados y consolidados por la Ley 2/2013, han rebajado las competencias de los PTEOTI sobre la ordenación territorial de las áreas turísticas.

3.2. Debilidades de los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular

Estas capacidades y competencias atribuidas a los PTEOTI constituyen una «*discutible y discutida solución*» (GARCÍA MÁRQUEZ, 2011: 105), en cuanto presentan una serie de debilidades.

En primer lugar, la mencionada consideración de los PTEOTI como instrumentos de articulación de la política turística desde la Ordenación del Territorio conlleva dos problemas. Por un lado, supone insistir en el «axioma» de que el proceso de vertebración y gobierno del territorio necesario para lograr la sostenibilidad territorial de los espacios insulares canarios pasa exclusivamente por la

Ordenación del Territorio, a través de los PTEOTI. Por otro, distorsiona la funcionalidad original de estos planes, pues, en lugar de limitarse a incidir sobre las condiciones en la que los agentes deben incorporarse o salir del mercado turístico, se plantea desde una política de mayor alcance, en concreto, la articulada en el proceso de definición de un modelo de estructura territorial, distribución global de usos y actividades, zonificaciones, establecimiento de los criterios para la localización y ejecución de infraestructuras y equipamientos, etc.

La segunda debilidad se relaciona con dos consideraciones expresadas en el preceptivo Dictamen 36/2003, de 17 de marzo del 2003, del Consejo Consultivo de Canarias, relativo al Anteproyecto de Ley Directrices de Ordenación General y Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias. La primera se refiere a que hubiera sido más conveniente establecer un procedimiento abreviado de adaptación del PIO a las DOT, que acudir a la figura interpuesta de los Planes Territoriales Especiales. La segunda se relaciona con que dicho Dictamen pone entredicho la forma de crear una nueva categoría de Plan Territorial Especial, sin precisar sus características definidoras y sin establecer el régimen jurídico para su aprobación; en este sentido, plantea que el desarrollo de las disposiciones legales corresponde a los reglamentos, y no a un tipo especial de instrumento de ordenación.

En tercer lugar, los PTEOTI han adquirido, al menos en la teoría, una capacidad de ordenación territorial extraordinaria y sin precedentes, sobre todo, en relación con dos cuestiones: por un lado, aunque suponen una medida excepcional, han asumido la misión de definir el modelo territorial turístico de cada isla; y por otra, han quedado elevados —al menos parcialmente— al rango de la ordenación territorial de ámbito insular, rebajando un escalón a los PIO que hasta ese momento operaban como la cabeza del mencionado sistema único, integral y jerarquizado de planes de ordenación territorial (ver FIG. 1). Sin embargo, estas capacidades han cambiado la concepción de los PIO como los instrumentos omnicomprensivos de ordenación territorial de cada espacio insular. Ello supone una intromisión en su competencia exclusiva en esta materia, al quedar los PTEOTI elevados al rango de la ordenación territorial de ámbito insular. Además, considerando el carácter imperativo de la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2003, en ausencia del correspondiente PIO, los PTEOTI se han proyectado con tal potencia

competencial que, en virtud de la excepción contemplada en el artículo 23.5 del TRLOTENC, no son dependientes jerárquicamente de ellos, a la vez que tampoco los desarrollan. Todo ello supone otra ruptura del citado entramado piramidal de planes de ordenación territorial establecido por el TRLOTENC (ver FIG. 1), en cuanto distorsionan las relaciones de prevalencia-dependencia y de especialización (GARCÍA & SANTANA, 1999) que lo rigen, diferenciadas por su escala geográfica y competencia; lo mismo sucede con el necesario deber de cooperación administrativa en las actuaciones con incidencia territorial. Ello se ha acentuado en aquellos casos en los que se ha producido una interpretación extensiva de su contenido, proponiendo la subordinación del resto de elementos a ordenar a los dictados de la política turística» (FAJARDO, 2006), o ciertas extralimitaciones que han invadido las competencias urbanísticas de los municipios, en concreto, la citada definición de condiciones para la clasificación y calificación por los planes generales de ordenación (FAJARDO, 2006).

La cuarta debilidad deriva del conjunto de revisiones y adaptaciones plenas y «en cascada» a las DOT por parte de los diferentes instrumentos de planificación territorial y, sobre todo, de planeamiento urbanístico, que debía iniciarse una vez que los PTEOTI se aprobasen. Supone un ambicioso y complejo proceso de ordenación territorial del turismo, que, junto con la articulación de los PTEOTI con los PIO, no está exenta de disonancias y solapamientos en cuanto a sus contenidos y determinaciones. De esta manera, la ordenación territorial del turismo propuesta por estos PTEOTI se inserta en lo que la jerga liberal se conoce como «la compleja maraña legal» establecida por la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 19/2003 y que caracteriza al sistema de instrumentos del TRLOTENC, la cual resulta más propia del «Laberinto de Creta» (SANTANA, 2010) que de una norma inicialmente de aplicación temporal.

En quinto lugar, los PTEOTI debían adecuarse a los modelos de ordenación territorial definido por los PIO. Sin embargo, aunque los cuatro PTEOTI han asumido lo sustancial de los PIO, en concreto, los criterios de zonificación, cuya delimitación última corresponde al planeamiento municipal, también han impuesto una serie de determinaciones de carácter vinculante, sustituyendo y desplazando sin más a las discrepantes o contrarias a las suyas; algunas de estas modificaciones han alcanzado tal magnitud que han trascendido el proceso de adapta-

ción a los PIO. Así, por ejemplo, el PTEOTI de Tenerife plantea objetivos y competencias incompatibles con el proyectado por el PIO, llegando, incluso, a introducir modificaciones sustantivas y profundas (GARCÍA MÁRQUEZ, 2011). A este respecto, resulta elocuente lo señalado en el borrador del PTEOTI de Gran Canaria (2007):

«no se trata de dar una mano de pintura, sino de una reorientación hacia la demanda que ahora quiere otros productos y servicios a precios competitivos» [...] «a través del plan podemos moldear la isla, definir sus pautas de desarrollo, su oferta y su identidad, logrando que sea tan diferente y atractiva como para eludir el factor precio como único factor determinante de la elección del turista».

Ello ha provocado la pérdida de vigencia de algunas de las determinaciones de los PIO, provocando, incluso, su desplazamiento y sustitución, con el consiguiente quebranto de las reglas de jerarquía de la estructura canaria de instrumentos de ordenación territorial (ver FIG. 1). Ello se ha complicado aún más, si cabe, en la medida en que los informes emitidos por los responsables del departamento del gobierno autónomo competente en su aprobación, en los acuerdos de la COTMAC y en diversos dictámenes externos han establecido un conjunto de criterios acerca de los objetivos, el contenido sustantivo y el procedimiento de los PTEOTI; a este respecto, resulta significativo lo señalado por GARCÍA MÁRQUEZ (2011: 134) al respecto:

«han complicado enormemente tanto la redacción como la tramitación de los PTEOTI, transformándolo unos planes concisos y ágiles en unos instrumentos hipertrofiados, lentos e inseguros que, además, precisan de un consenso político, económico y social directamente proporcional a la cantidad y entidad de los contenidos agregados».

En sexto lugar, los PTEOTI de Gran Canaria y Fuerteventura se caracterizan por una excesiva extensión de la oferta de suelo urbanizable (GARCÍA CRUZ, 2014), sin estar apoyada en demandas reales; así, por ejemplo, estos instrumentos han clasificado como «espacio turístico» hasta el 60% de la superficie original de las áreas turísticas de Sur de Gran Canaria o de Caleta de Fustes (Fuerteventura) (ver FIG. 3). Considerando que la moratoria turística supone un proceso de contención del crecimiento urbanístico turístico a través de la regulación pública de la oferta de alojamiento turístico y, sobre todo,

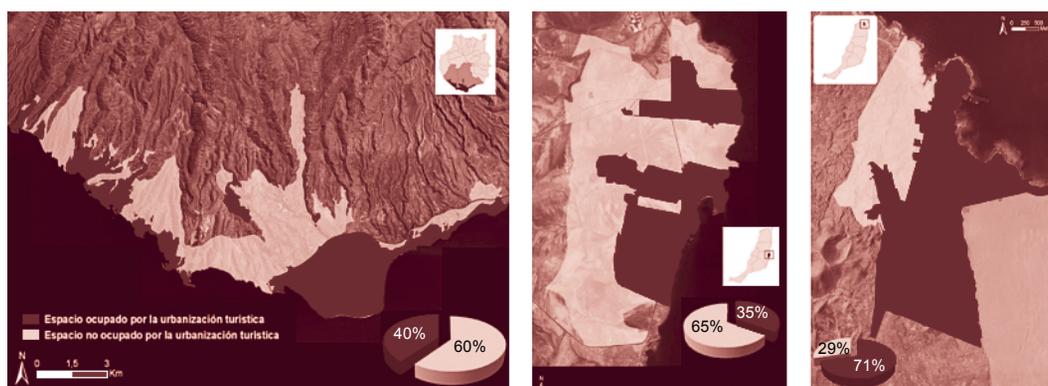


FIG. 3/ Ejemplos de la distribución del espacio turístico previsto en los Planes Territoriales de Ordenación de la Actividad Turística en relación con el consolidado

Fuente: GRAFCAN / GARCÍA CRUZ (2014). Elaboración propia.

del suelo turístico por parte del Gobierno de Canarias, en este punto surge una situación paradójica: mientras las nuevas clasificaciones de suelo urbanizable turístico quedan prohibidas en virtud de la DOT 7.2.a), con el fin de evitar no sólo la generación de expectativas o las tensiones especulativas del suelo que se intentaron evitar con las propias DOT, sino, incluso, la posibilidad de ejecutar o materializar derechos de edificación adquiridos, los instrumentos que debían implementarla, esto es, ambos PTEOTI, la han contradicho, favoreciendo, incluso, importantes procesos de expansión territorial de los espacios turísticos. Ello se debe, entre otras circunstancias, al contexto de pre-crisis económica en el que se formularon, la *insularización* de las decisiones, así como indica al GARCÍA VÁZQUEZ (2010),

«al acreditadamente falso pero indestructible espejismo que la clasificación extensiva de suelo asegura garantía de un efectivo y no menos extensivo crecimiento poblacional y económico».

Por último, la celeridad pretendida con la formulación, tramitación y, sobre todo, aprobación de los PTEOTI no se ha logrado (ver FIG. 4). Así, los plazos establecidos inicialmente no se han cumplido, sin que conste la concesión de prórroga alguna, a excepción del de Gran Canaria, pues la solicitada en febrero de 2006 por el Cabildo de Fuerteventura, que acordó su formulación en octubre de 2003, fue dictaminada como innecesaria por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial. Es más, a fecha de 31 de diciembre de 2013, sólo el PTEOTI de Tenerife estaba aprobado definitivamente y de forma parcial

mediante Acuerdo de la COTMAC, adoptado en sesión celebrada el 6 de abril de 2005 (BOC núm. 168/2005, de 26 de agosto). De esta manera, éste era el único que, hasta la reciente aprobación definitiva del de Gran Canaria (BOC núm. 55, de 19 de marzo de 2014), había cubierto parte del proceso de adaptación del contenido turístico de su PIO a las DOT, aunque con una aplicación reducida; esta celeridad en su aprobación se explica no solo por la decidida voluntad política y técnica, sino también por el hecho de que las determinaciones turísticas contenidas en el mismo se tomaron como punto de partida. Como quiera que los plazos de aprobación definitiva no se han cumplido, habría que plantearse si los PTEOTI en tramitación están en situación de caducidad, debiéndose reiniciarse la misma.

Estos retrasos se deben, en gran medida, a que los plazos definidos se revelaron como demasiados perentorios y ajustados. Por ello, el artículo 2 del Decreto 55/2006 extendió el plazo máximo de tramitación a 18 meses; asimismo, la COTMAC amplió el 12 de mayo de 2008 el plazo máximo de tramitación del procedimiento de aprobación del PTEOTI de Gran Canaria (Anuncio de 27 de junio de 2008) por 18 meses (hasta 7 de junio de 2008), en respuesta al acuerdo del Pleno del Cabildo de Gran Canaria de 5 de mayo de 2008, que solicitó la ampliación hasta el 7 de diciembre de 2006 de la citada prórroga para dicha tramitación, en virtud de lo previsto al respecto en el artículo 8 del Decreto 55/2006, que establece la posible ampliación de los plazos señalados, por una sola vez, en un máximo del total de su duración, mientras esté todavía vigente el plazo inicial de referencia.

Fig. 4/ Proceso de tramitación y aprobación de los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular previstos en la Ley 19/2003 (a fecha de 30 de septiembre de 2014)

	Aprobación inicial (fecha de la sesión del Pleno del Cabildo Insular)	Información pública y consultas	Aprobación provisional (fecha de la sesión del Pleno del Cabildo Insular)	Aprobación definitiva (fecha de publicación en el Boletín Oficial de Canarias)
Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular de Tenerife	3 de noviembre de 2003.	<ul style="list-style-type: none"> • 25 de noviembre al 15 de diciembre de 2003, prorrogada hasta el 26 de enero de 2004. • Anuncio de 14 de noviembre de 2003. • Anuncio de 8 de enero de 2004. 	25 de junio de 2004.	Resolución de 29 de julio de 2005.
Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular de Fuerteventura	28 de septiembre de 2007.	<ul style="list-style-type: none"> • Anuncio de 15 de octubre de 2007. 	29 de septiembre de 2008.	Sesión extraordinaria del Pleno del Cabildo Insular de Fuerteventura del 23 de enero de 2009 Anuncio de 9 de febrero de 2009.
Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular de Gran Canaria	<ul style="list-style-type: none"> • 7 de diciembre de 2006: inicio el procedimiento de aprobación . • 25 de enero de 2007: aprobación del Avance, incluido el Informe de Sostenibilidad Ambiental, por el Consejo de Gobierno del Cabildo Insular de Gran Canaria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Resolución de 30 de enero de 2007, por la que se hace público el Acuerdo de la COTMAC de 27 de abril de 2007, relativo al Documento de Referencia: Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular. • Anuncio de 20 de abril de 2007, por el que el Avance se somete a participación pública, junto al Informe de Sostenibilidad Ambiental. 	7 de febrero de 2009.	
Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular de Lanzarote	<ul style="list-style-type: none"> Primera tramitación. Segunda tramitación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Anuncio de 26 de octubre de 2009, por el que se somete a información pública la aprobación inicial. 	11 de mayo de 2010.	Resolución de 28 de febrero de 2014.

Fuente: BOLETÍN OFICIAL DE CANARIAS. Elaboración propia.

A su vez, el artículo 19 de la Ley 6/2009 obligó a que los tres PTEOTI se aprobasen en el plazo de un año a partir de su entrada en vigor (13 de mayo de 2006), debiendo remitir previamente al Gobierno de Canarias, en el plazo de tres meses (13 de agosto de 2009), un informe con las previsiones temporales de aprobación provisional; el Cabildo de Gran Canaria ha sido el único que ha cumplido con esta obligación, sin que se haya producido la subrogación del Gobierno de Canarias en la competencia insular para la tramitación y aprobación de los PTEOTI de Fuerteventura y Lanzarote a costa de los respectivos Cabildos habilitada en dicha norma. Si bien este cambio de criterio puede interpretarse como un fracaso de las técnicas del derecho transitorio empleadas en la Ley 19/2003 o un cambio de rumbo en la política legislativa del Gobierno y el Parlamento (DOMÍNGUEZ VILA, 2010), en realidad, puso de manifiesto la necesidad de solucionar los fragantes incumplimientos del mandato legal por parte de las administraciones públicas competentes. Por tanto, fallaron dos de las condiciones que debe favorecer la efectividad de cualquier proceso de ordenación territorial, esto es, la voluntad política y la capacidad institucional necesaria para gestionar la ejecución, el seguimiento y el control de sus acciones y, en suma, para hacer que sus previsiones se cumplieran.

Por su parte, el retraso en la aprobación del PTEOTI de Gran Canaria y la situación aún de trámite de los de Fuerteventura y Lanzarote han impedido la implementación de las competencias atribuidas a estos instrumentos de planificación territorial, con el consiguiente impacto sobre la ausencia de modelo insular de ordenación territorial del turismo. No obstante, esta situación susceptible de calificarse de «fracaso», no es imputable sólo a la Administración autonómica, en cuanto su formulación y tramitación corresponde a los Cabildos (artículo 24 del TRLOTENC). Estos no consideraron primordial su aprobación debido a las siguientes cuestiones:

- a) El advenimiento del final de la VI legislatura (2003-2007), con el consiguiente proceso de constitución de los nuevos órganos de gobierno de las administraciones con competencias territoriales y urbanísticas.
- b) La dejadez, inactividad y desidia, quizás, intencionada, por parte de la administración y de los administrados, que ha caracterizado al proceso de moratoria turística, sobre todo, a partir del año 2006. No obstante, esta situación ha cambiado con la promulgación de la Ley 6/2009.
- c) La relación entre el elevado coste económico de su elaboración y su efímera vigencia inicial, al considerarse un sinsentido proceder a la formulación de los PTEOTI fuera de plazo y, sobre todo, el hecho de que en breve tuvieran que adaptarse a la nueva ley trienal prevista para el año 2006. Así, por ejemplo, mientras que, según la Resolución del Cabildo Insular de Lanzarote por la que se anuncia licitación para el concurso de «Consultoría y Asistencia para la Redacción del Plan Territorial Especial de Ordenación Turística de Lanzarote» (Boletín Oficial del Estado nº 52, de 2 de marzo de 2005), el presupuesto base de su licitación fue de 300.506 euros, el coste total de la redacción del tercer documento de PTEOTI fue de 55.000 euros, más 2.700 euros de IGIC.
- d) La reducida coordinación de las Administraciones Públicas en la simplificación y agilización de los procedimientos administrativos, el escaso impulso dado a los mecanismos de gestión y la exigua disponibilidad de medidas económicas. En cualquier caso, llama la atención que, mientras el Cabildo Insular de Gran Canaria ha sido incapaz —o no ha querido— aprobar definitivamente su PTEOTI, sí lo ha hecho con el Plan Territorial Especial de Ordenación de Campos de Golf (Orden de 22 de noviembre de 2012).
- e) La afección de la Ley estatal 9/2006, de 28 de abril, *sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*, y, sobre todo, el Decreto 55/2006. Los artículos 24 al 27 de este último concretan el procedimiento de evaluación ambiental previsto en dicha Ley y, por tanto, la elaboración de un informe de sostenibilidad por parte de los respectivos Cabildos Insulares, siguiendo las instrucciones y premisas del Documento de Referencia elaborado y tramitado, a su vez, por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial del Gobierno de Canarias, y aprobado según Acuerdo de la COTMAC de 1 de diciembre de 2006 (Boletín Oficial de Canarias nº 30, de 9 de febrero de 2007). En la medida en que los requisitos procedimentales y documentales de ese informe de sostenibilidad deben cumplirse con carácter previo a la aprobación inicial de estos Planes Territoriales, al no reverse fase de Avance para los mismos, tras la aprobación inicial del informe de sostenibilidad por el órgano promotor, los PTEOTI de Fuerteventura y Gran Canaria se han sometido a un procedimiento de información pública y consultas institucionales por un plazo mínimo de 45 días (ver FIG. 4).

Los efectos de esta ausencia de aprobación de los PTEOTI o el retraso en la misma son diversos. Así, la de los PTEOTI de Gran Canaria y Fuerteventura ha generado una cierta «inseguridad jurídica», que ha sido utilizada formalmente como el argumento de 54 de las 56 solicitudes de compensación en forma de indemnización presentadas en virtud de una de las tres alternativas previstas en el artículo 17 de la Ley 6/2009, generando, por tanto, procesos de *rent seeking*.

Sin embargo, conforme el segundo párrafo del punto primero de la Disposición Transitoria Tercera de la propia Ley 19/2003, que los PTEOTI de Gran Canaria y Lanzarote no se hayan aprobado aún ha conllevado la suspensión *sine die* de todos los procesos de actualización, adaptación o renovación de las determinaciones de cualquier plan territorial y urbanístico (general y/o parcial), relativas al uso para alojamiento turístico y que desarrollen las del respectivo PTEOTI, así como cualquier alteración de las del planeamiento en los suelos urbanizables y urbanos consolidados; por tanto, ha contribuido a frenar, al menos en teoría, el crecimiento de la oferta de alojamiento turístico. No obstante, siendo conscientes de la necesidad de adecuar estas prescripciones a la realidad, la Ley 1/2006, de 7 febrero, por la que se modificó la Ley 2/2003 de Vivienda de Canarias, alteró esta circunstancia, posibilitando ambas operaciones cuando «resulten necesarios para la correcta implantación del modelo territorial, sistemas generales, dotaciones o equipamientos».

No ha sucedido lo mismo en Fuerteventura. La ausencia de su PTEOTI contribuyó, quizás, al aumento de su oferta de alojamiento turístico. Este ha desvirtuado la tasa de crecimiento regional durante la segunda etapa del proceso de la moratoria turística (2003-2007): mientras el incremento medio de Tenerife, Gran Canaria y Lanzarote fue de 2,4%, el de Fuerteventura fue del 44,4%. Además, si tomamos como referencia los datos aportados por su Cabildo Insular para el año 2007, resulta que existía la posibilidad de un mayor crecimiento potencial, pudiendo alcanzar las 91.450 plazas, pues a las 55.674 autorizadas —Turidata contabiliza 56.995 plazas— se debían añadir las 35.776 que se encontraban en trámite, de las cuales el 50,6% disponían de autorización previa y el resto habían solicitado las licencias de apertura y clasificación. Lo mismo sucedió con la tasa de crecimiento del suelo ocupado por la actividad turística en el periodo 1998-2009, que fue de un 147,9%, superando sobremediana la media en Canarias (56,6%) (SIMANCAS & al., 2011; GARCÍA CRUZ, 2014).

4. Conclusiones

El hecho geográfico de la insularidad crea ciertas especificidades territoriales y condicionantes diferenciales, que inciden en la definición de los modelos de ordenación territorial del turismo y, por ende, en su organización y desarrollo. De esta manera, las islas constituyen laboratorios de ordenación territorial, en cuanto permiten entender una gran cantidad de procesos territoriales, al comportarse como escenarios territoriales privilegiados donde poner a prueba principios y metodologías.

Los PTEOTI constituyen instrumentos de ordenación territorial que responde a la organización administrativa diseñada estatutariamente en el Archipiélago canario en coherencia con su condición de ámbito de pequeña insularidad. Se trata de una categoría excepcional de planes de desarrollo, claramente diferenciados no sólo por su funcionalidad —la ordenación de elementos o actividades singulares y específicos de un ámbito territorial determinado—, capacidad y situación jerárquica, sino también por los procedimientos de aprobación (GARCÍA MÁRQUEZ, 2011) y la singularidad de su objeto y, por tanto, por su no generalidad (FAJARDO, 2006). Así, su influencia es relevante, en cuanto deben definir el cómo, el qué y el cuándo del desarrollo territorial del turismo de cada espacio insular.

Desde esta perspectiva, los PTEOTI son competentes en la definición de los siguientes elementos de ordenación que van a ajustar ese modelo de desarrollo territorial del turismo (escala insular) al nuevo escenario generado por las DOT: a) la definición y delimitación de las áreas turísticas insulares, los umbrales responsables de crecimiento turístico y los criterios de reclasificación o recalificación de los sectores y ámbitos del suelo con destino para alojamiento turístico, replanteando los productos turísticos; b) la identificación de las áreas turísticas a rehabilitar, proponiendo instrumentos y programas para acometer la cualificación y renovación, traslado y sustitución de la oferta de alojamiento turístico obsoleta e inadecuada, así como la rehabilitación urbana; c) la selección y ubicación de los nuevos equipamientos que por sus dimensiones, debían vertebrar la totalidad del espacio insular; y d) los mecanismos de intervención, control y revisión de la normativa sectorial y de regulación de nuevas actividades y modalidades de alojamiento turístico.

Estas capacidades determinan una forma de articular la política turística desde la Ordenación del Territorio, en detrimento de la perspectiva sectorial del turismo. Con ello, la ordenación territorial del turismo ha adquirido una entidad propia y diferente, alejándose de su concepción como un «subproducto» deducido de manera determinista de opciones de la política económica. Esto dota de una dimensión territorial al proceso de planificación sectorial del turismo que se pretende con las DOT. Ello supone una reivindicación de la premisa de que el turismo es un fenómeno espacial (VERA & *al.*, 2011), con lo que, a diferencia del enfoque meramente económico,

el territorio adquiere un significado especial y trascendental por su importancia como soporte de las actividades.

Sin embargo, la escasa implementación de las determinaciones del único PTEOTI aprobado hasta fecha muy reciente y, sobre todo, el retraso en la aprobación de los otros tres, han hecho que estos planes formen parte de los que VILLAR (2008) denomina como «*derecho ornamental o ceremonial*», al convertirse en un «Derecho no aplicado» o «simbólico», dado que no han tenido la aplicación que se esperaba, a la vez que han surgido efectos «inesperados» de su aplicación parcial.

5. Bibliografía

- ANTÓN CLAVÉ, S. & F. GONZÁLEZ REVERTE (2005): «Fundamentos de planificación territorial», en S. ANTÓN & F. GONZÁLEZ (coords.): *Planificación territorial del turismo*: 15-60. Editorial UOC, Barcelona.
- BÁEZ, M. & J. M. MARTÍN ESQUIVEL & P. OROMÍ (2001): «Diversidad taxonómica terrestre», en J. M^a. FERNÁNDEZ-PALACIOS & J. L. MARTÍN ESQUIVEL, (ed.): *Naturaleza de las Islas Canarias. Ecología y Conservación*: 119-125, Ed. Turquesa, Santa Cruz de Tenerife.
- BLANCO PORTILLO, R. (2012): «Planificación de destinos turísticos maduros. Consideraciones para su reconversión», en F. VERA REBOLLO & I. RODRÍGUEZ SÁNCHEZ (eds.): *Renovación y reestructuración de destinos en áreas costeras. Marco de análisis, procesos, instrumentos y realidades*: 55-68, Colección: Desarrollo Territorial, 11. Universitat de València, Valencia.
- BLANQUER CRIADO, D. & *al* (2002): *Ordenación y gestión del territorio turístico*. Tirant lo Blanch y Fundación Cañada Blanch, Valencia.
- BLASCO ESTEVE, A. (2010): «La planificación territorial de las zonas turísticas en España». *Aportes y Transferencias*, 14 (2): 11-48.
- BOUZZA ARIÑO, O. (2006): *Ordenación del territorio y turismo (Un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*. Atelier, Barcelona.
- DOMÍNGUEZ VILA, A. (2010): «Derecho transitorio y Derecho intertemporal en el ordenamiento jurídico urbanístico autonómico canario», en J. J. SANTANA RODRÍGUEZ (coord.): *Diez años de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias*: 483-540, Tirant lo Blanch, Valencia.
- FAJARDO SPÍNOLA, L. (2006): *Sistema de planeamiento en Canarias*. Editorial Montecorvo, Madrid.
- FORTUNA, M. & T. DENTINHO & VIEIRA, J. (2001): *Os Custos da Periferidade*. Parlamento Europeu.
- GARCÍA CRUZ, J. I. (2014): *El impacto territorial del tercer boom turístico de Canarias*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna. Series Tesis doctoral. La Laguna.
- GARCÍA MÁRQUEZ, F. (2010): «La Ordenación del Territorio como práctica pública de articulación de modelos de desarrollo», en M. R., SIMANCAS CRUZ (2010): *El impacto de la crisis en la economía canaria. Claves para el futuro. Vol. II*: 801-842. Real Sociedad Económica de Amigos del País de Tenerife / Cabildo Insular de Tenerife, La Laguna.
- (2011): «Los planes territoriales especiales de ordenación turística insular: el caso de Lanzarote», en J. J. SANTANA RODRÍGUEZ, (coord.): *Estudios sobre planeamiento territorial y urbanístico*: 105-136. Tirant lo Blanch.
- & J. J. SANTANA RODRÍGUEZ (1999): «La ordenación de los recursos naturales y del territorio», en L. PAREJO ALFONSO, (dir.): *Derecho canario de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística*: 169-206. Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente / Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente de Canarias / Marcial Pons, Madrid.
- GODENAU, D. & HERNÁNDEZ MARTÍN, R. (1996): «Insularidad: un concepto de relevancia analítica», en *Estudios Regionales* 45: 177-192.
- GUNN, C. A. (1993): *Tourism planning: basics, concepts, cases*. Taylor & Francis, Bristol.
- HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, J. & M. R. SIMANCAS CRUZ, (2003): «La insularidad como condicionante en el análisis socioeconómico y territorial. Los instrumentos de ordenación de los espacios insulares», en VV. AA.: *Informe Anual 2003 del Consejo Económico y Social sobre la situación económica, social y laboral en Canarias durante el año 2002*: 453-494. Colección Informes Anuales 1, Consejo Económico y Social de Canarias, Las Palmas de Gran Canaria.
- & J. I. GARCÍA CRUZ (2010): «La insularidad en la configuración de especificidades regionales: su impacto sobre los modelos de organización y ordenación territorial de los espacios insulares de Canarias», en M. R. SIMANCAS CRUZ, (coordinación): *El impacto de la crisis en la economía canaria. Claves para el futuro. Vol. II*: 725-785. Real Sociedad Económica de Amigos del País de Tenerife / Cabildo Insular de Tenerife, La Laguna.

- HUNTER, C. (1997): Sustainable tourism as an adaptive paradigm. *Annals of Tourism Research*, 24(4), 850-867.
- INSKEEP, E. (1991): *Tourism planning. An integrated and sustainable development approach*. Van Nostrand Reinhold, Nueva York.
- IVARS BAI DAL, L. (2008): «Nuevas tendencias en la planificación turística», en F. CEBRIÁN ABELLÁN (coord.): *Turismo rural y desarrollo local*: 171-178. Ediciones de la Universidad de Castilla la Mancha.
- MATA OLMO, R. (2006): «Desarrollo sostenibles, insularidad y gobierno del territorio: la experiencia del PTI de Menorca», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 41: 183-198.
- MERINERO, R. & J. I. PULIDO, (2009): «Desarrollo turístico y dinámica relacional. Metodología de análisis para la gestión activa de destinos turísticos», *Cuadernos de Turismo*, 23: 173-193.
- MURILLO, C. & S. RODRÍGUEZ, & L. LÓPEZ (1995): «El coste de la insularidad y la fragmentación territorial», en *Papeles de Economía Española*, 15: 305-315.
- PAREJO ALFONSO, L. & V. DOMÍNGUEZ VILA (2007): «Historia del derecho autonómico canario de la ordenación del territorio y el urbanismo», en C. PADRÓN & F. VILLAR & L. PAREJO (coord.): *Veinte años de derecho urbanístico canario (Texto adaptado a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo)*: 33-66, Editorial Montecorvo, Madrid.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M. (2004): «La ordenación territorial del turismo», en J. M. PÉREZ FERNÁNDEZ (dir.): *Derecho Público del Turismo*: 87-100. Thomson-Aranzadi.
- RAZQUIN LIZARRAGA, M. M. (2002): «Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia», en D. BLANQUER CRIADO (ed.): *Ordenación y gestión del territorio turístico*: 111-145. Edit. Tirant lo Blanch, Valencia.
- RODRÍGUEZ MARTÍN, J. A. & R. HERNÁNDEZ MARTÍN. (1990): *Aproximación metodológica al estudio de las economías insulares*. Documento de trabajo nº 20. Universidad de La Laguna.
- SANTANA RODRÍGUEZ, J. J. (2010): «El proceso de adaptación del planeamiento general municipal (1999-2009)», en J. J. SANTANA RODRÍGUEZ (coord.): *Diez años de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias*: 183-256. Tirant lo Blanch, Valencia.
- SIMANCAS CRUZ, M. R. & J. I. GARCÍA CRUZ (2013): «La dimensión territorial de la residencialidad en las áreas turísticas consolidadas de Canarias», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 63: 271-299.
- & A. DORTA RODRÍGUEZ & R. A. FALERO GONZÁLEZ (2011): «El impacto territorial de la moratoria turística de Canarias», en V. GONZÁLEZ PÉREZ, & J. A. MARCO MOLINA (ed.): *Urbanismo expansivo: de la utopía a la realidad. XXII Congreso de Geógrafos Españoles*: 715-726. Asociación de Geógrafos Españoles / Colegio de Geógrafos de España / Universidad de Alicante, Alicante.
- SIMANCAS CRUZ, M. R. & J. HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ (2007): «La insularidad como factor determinante de las estrategias de sostenibilidad en los espacios insulares», en E. ROMERO GONZÁLEZ, (director): *El Espíritu de Sevilla. Contenidos, debates y conclusiones de la V Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles*: 325-327. Ayuntamiento de Sevilla / Local Governments for Sustainability (ICLEI). Sevilla.
- SOCÍAS CAMACHO, J. M. (2001): *La ordenación de las zonas turísticas litorales*. Instituto Pascual Madoz / Universidad Carlos III de Madrid / Boletín Oficial del Estado, Madrid.
- SOLA TEYSSIERE, J. (2007): *Ordenación territorial y urbanística de las zonas turísticas*. Instituto Andaluz de Administración Pública.
- VERA REBOLLO, J. F. & F. LÓPEZ PALOMEQUE & M. MARCHENA & S. ANTÓN CLAVÉ (2011): *Análisis territorial del turismo y planificación de destinos turísticos*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- VILLAR ROJAS, F. J. (2003): «La ordenación territorial del turismo: luces y sombras de la limitación del crecimiento turístico en Canarias», en *Actualidad administrativa*, 24: 579-616.
- (2008): «Planificación y diseño urbanístico», en E. Romero, M. R. Simancas & J. M. Febles (coord.): *1ª Conferencia canaria de Ciudades y Pueblos Sostenibles. De Aalborg a Santa Úrsula: una aproximación al Desarrollo Sostenible en Canarias*: 315-323. Ayuntamiento de Santa Úrsula. Santa Cruz de Tenerife.

Abreviaturas

- COTMAC: Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias.
- DOT: Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.
- PIO: Plan Insular de Ordenación.
- PTEOTI: Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular.
- TRLOTENC: Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes 9/1999, de Ordenación del Territorio de Canarias, y 12/1994, de Espacios Naturales de Canarias.

La Corporación Administrativa Gran Valencia (1947-1986)

Juan Ramón SELVA ROYO

Dr. Arquitecto. Departamento de Arquitectura y Territorio. Universidad de Piura (Perú).

RESUMEN: La presente investigación analiza el desarrollo metropolitano de la ciudad de Valencia (España) llevado a cabo por la Corporación Administrativa *Gran Valencia*, una singular entidad nacida tras la aprobación del primer plan de ordenación comarcal (1946) y de la que apenas se han realizado estudios monográficos. Desde su creación hasta nuestros días, y a través de diferentes figuras administrativas, no se ha abandonado —con mayor o menor éxito— el enfoque supramunicipal del urbanismo de la ciudad del Turia. Abordando las vicisitudes del primero de estos organismos (vigente durante casi cuarenta años), el artículo indaga en el devenir histórico y morfológico de su territorio a través de una original síntesis gráfica. La recopilación de su fondo documental, disperso todavía en varios archivos, ha permitido además realizar una valoración crítica del trabajo de la Oficina Técnica de *Gran Valencia*, contribuyendo así al reconocimiento de una de las entidades administrativas pioneras del urbanismo español.

DESCRIPTORES: Valencia. Ordenación urbana. Corporación Administrativa. Área metropolitana. Coordinación metropolitana. Urbanismo. Valencia (España).

«El historiador acentúa las contradicciones de la historia y las ofrece crudamente en su realidad a quien ha asumido la responsabilidad de crear nuevos mundos formales»

(TAFURI, 1973).

1. Introducción

El presente artículo plantea un acercamiento histórico-crítico a la Corporación Administrativa *Gran Valencia*, una de las entidades metropolitanas más importantes de la historia del urbanismo español por su longevidad y trascendencia. Nacida en la inmediata posguerra, sobre ella recayó durante casi cua-

tro décadas la responsabilidad de la coordinación supramunicipal de Valencia.

Resumir tan dilatada trayectoria no es sencillo, ya que pueden adoptarse diferentes enfoques cuyo desarrollo excedería con mucho el espacio disponible, por lo que se ha optado en esta ocasión por mostrar —siguiendo un criterio cronológico— las notas principales de su his-

Recibido: 12.12.2014; Revisado: 14.01.2015.
Correo electrónico: juan.selva@udep.pe

El autor agradece a los evaluadores anónimos sus valiosos comentarios.

toria y compendiarlas gráficamente en un atlas territorial a modo de palimpsesto.

La *Gran Valencia*, como entidad de derecho público, incluyó en su ámbito metropolitano a treinta términos municipales contando a la capital (ver FIG. 1), cifra que no se vio modificada a lo largo de toda su existencia. No obstante, el importante rol que desempeñó el Ayuntamiento de Valencia le exige al investigador riguroso hablar más bien de 29 + 1 municipios¹.

Efectivamente, el diseño original del arquitecto Pedro Bidagor² para las dos corporaciones administrativas españolas de la posguerra —Bilbao y Valencia— contemplaba unas facultades especiales para el alcalde de la ciudad central (BIDAGOR, 1967). De hecho, esta circunstancia marcó el destino de la *Gran Valencia*, pues la colaboración entre el organismo supramunicipal y los ayuntamientos (especialmente el de la capital) no siempre fue fácil.

2. Hermenéutica y contexto de la Gran Valencia

Antes de hablar de la estructura y metodología empleadas, hay que aclarar en primer lugar una cuestión terminológica. La *Gran Valencia* puede ser entendida, por un lado, como una realidad puramente administrativa, con unos órganos propios de carácter político³, y, por otro, como una realidad planeada, un proyecto de planificación del territorio (del *todo metropolitano*) concretado en los planes que alumbró la corporación. El punto de encuentro entre estas dos acepciones se personifica, sin duda, en los arquitectos de su Oficina Técnica —Mauro Lleó Serret, Víctor Bueso Bellot y Antonio Gómez Llopis—, a menudo identificados en el ámbito popular valenciano con la propia corporación administrativa, y responsables de la mayor parte de su producción documental.

En cualquier caso, la *Gran Valencia* —como entidad y como territorio— no había sido estudiada de manera monográfica con la profundidad deseada. De hecho, la única publicación que parecía haber acometido tal empresa (COPUT, 1986) se limitó a realizar un análisis del desarrollo urbano a partir del plan general aprobado en 1966 con vistas a justificar su derogación. Casi ningún documento original producido por la Oficina Técnica de la *Gran Valencia* en sus cuarenta años de existencia (incluyendo todo un plan general de ordenación urbana de ámbito comarcal) fue nunca publicado ni mostrado al público.

La hipótesis de la que se ha partido ha sido, pues, la de considerar a esta corporación como una institución apenas estudiada, especialmente en sus primeros veinte años de vida. La gran cantidad de material inédito descubierto —disperso tras su abrupto final en numerosos archivos públicos y privados⁴— ha confirmado lo acertado de tal intuición.

Cabe señalar, no obstante, que durante mucho tiempo el estudio de la *Gran Valencia* fue considerado por los investigadores como un asunto irrelevante o zanjado (no en vano se trataba de un aparato administrativo supuestamente obsoleto y vinculado al franquismo, que felizmente había sido superado), sin cuestionar siquiera que este juicio formara parte de los apriorismos propios de la época de su disolución. La mayor distancia temporal ha permitido ahora afrontar su análisis con el rigor que merece.

El período estudiado se justifica por las fechas de constitución y disolución de la entidad valenciana. El marco temporal abarca, pues, desde la primera Acta de 10 de febrero de 1947, a las pocas semanas de aprobarse el Plan de Ordenación de Valencia y su Cintura (el primer documento normativo metropolitano valenciano), hasta la Ley Autonómica 5/1986 de la Generalitat Valenciana, de 19 de

¹ Los nombres empleados para designar a los términos municipales serán, a lo largo del texto, los oficiales en el momento histórico del que se esté hablando (tal y como aparecen en los documentos originales). Actualmente, muchos de ellos no coinciden, por haberse adoptado como oficial el toponímico valenciano.

² Pedro Bidagor Lasarte (San Sebastián 1906 - Madrid 1996) ocupó tras la Guerra Civil los más altos cargos del urbanismo oficial en España: Jefe de la Sección de Urbanismo entre 1939 y 1949, Jefe Nacional de Urbanismo hasta 1957, y Director General de Urbanismo (dentro ya del nuevo Ministerio de la Vivienda) hasta 1969.

³ La estructura de la Corporación Administrativa *Gran Valencia*, definida por la Ley de Bases del 18 de diciembre

de 1946 y ratificada por el Decreto de 14 de octubre de 1949, comprendía un Consejo General (con el Gobernador Civil a la cabeza), una Comisión Ejecutiva (presidida por el Alcalde de Valencia) y una Oficina Técnica (cuya organización dependía del Consejo General).

⁴ Además de los archivos oficiales, se ha tenido acceso a los archivos personales de los arquitectos de la Oficina Técnica, además de entrevistar a familiares y otros protagonistas destacados. De esta forma, ha sido posible reunir un fondo documental imprescindible para el análisis de la corporación administrativa, el cual permitirá también ulteriores investigaciones. El listado completo de archivos consultados figura tras la bibliografía.

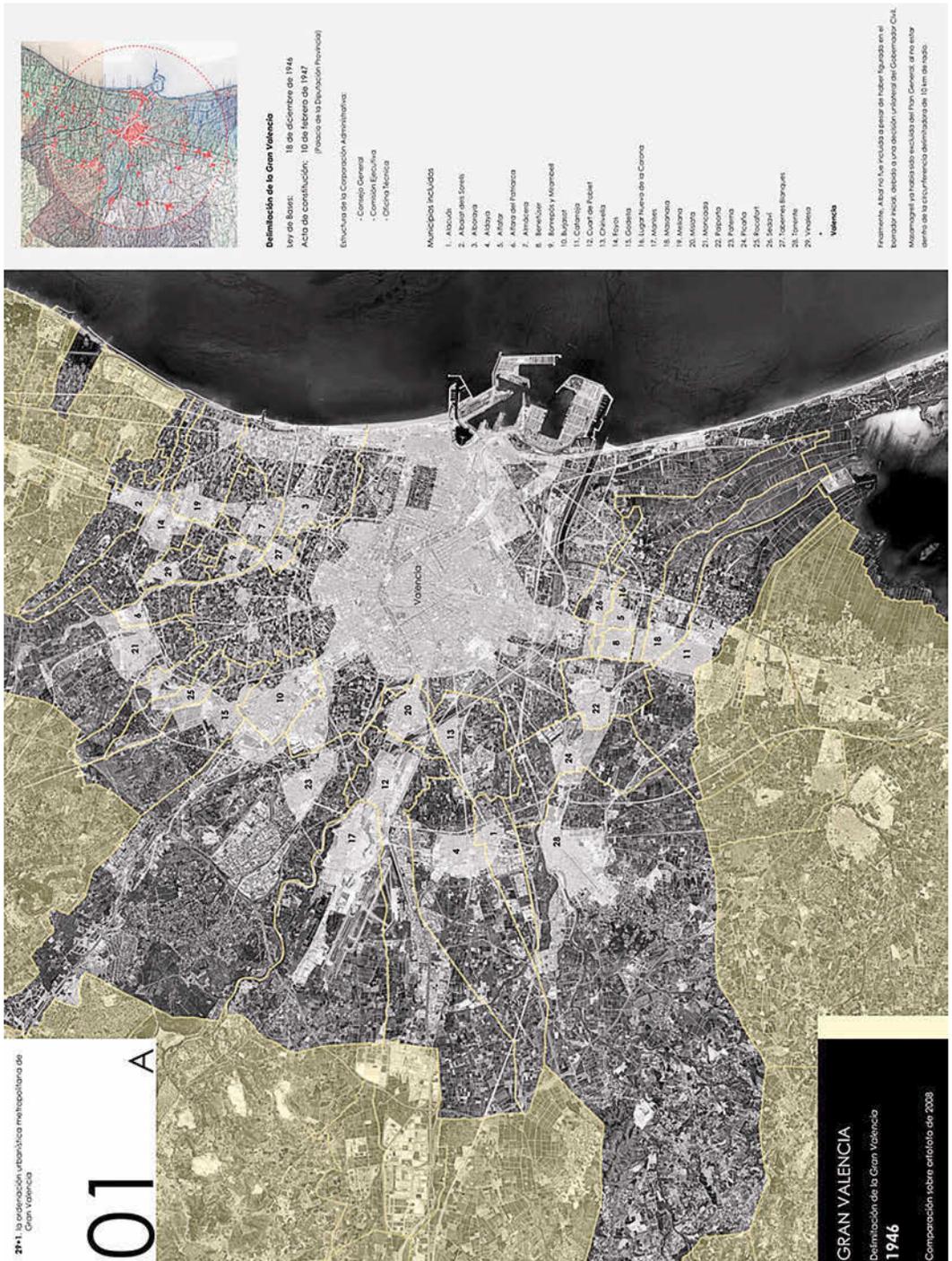


Fig. 1/ **Montaje del ámbito territorial de la Corporación Administrativa Gran Valencia**

Fuente: elaboración propia a partir de lo indicado en la Base Primera de la Ley de Ordenación Urbana de Valencia y su Comarca, de 18 de diciembre de 1946, ratificada por el Decreto de 14 de octubre de 1949.

noviembre, mediante la cual se extinguió la *Gran Valencia*⁵.

Como contexto histórico, merece la pena citar tres de los primeros planes metropolitanos europeos: el del *Groß Berlin* (Gran Berlín) de 1920, donde el calificativo de *Grande* hizo fortuna⁶; el plan de Ámsterdam de 1934, redactado por Cornelis van Eesteren; y el *Greater London Plan*, de Patrick Abercrombie, de 1944. En ellos, el concepto de *gran ciudad* se afianzó en el panorama internacional, experimentando en aquellas décadas un auge singular (auge reforzado por la necesaria reconstrucción que hubo que acometer tras los conflictos bélicos).

En el ámbito español, cuatro fueron las ciudades cuya ordenación urbana recibió un fuerte impulso en los primeros años de la posguerra: Madrid (1941), Bilbao (1943), Valencia (1946) y Barcelona (1952), además de verse beneficiadas por los nuevos planes, vinieron a constituirse en una suerte de laboratorio de la futura Ley del Suelo. Unos titubeantes inicios en los que no sólo se ensayaron diferentes fórmulas de delimitación, sino también de gestión urbanística⁷.

Fueron los primeros pasos de un urbanismo nacional que aspiraba a la especialización de funciones para cada núcleo, donde Madrid se configuraría como capital administrativa, Bilbao —pionera en el ensayo de una nueva fórmula administrativa (el *Gran Bilbao* se crea pocos meses antes que la corporación valenciana)— como nodo de producción industrial, y Valencia, con su feraz huerta, como uno de los grandes centros agrícolas del país.

De todas formas, comparando las características de cada metrópolis (ver FIG. 2), se aprecia fácilmente la gran distancia —en superficie ordenada y población— que hubo entre Madrid y Barcelona, por un lado, y Bilbao y Valencia por otro. Además, mientras que las dos primeras ciudades recibieron del Estado asignaciones importantes (25 millones de pesetas anuales

en el caso de la capital), Valencia nunca recibió ninguna ayuda económica a pesar de haberlo solicitado repetidas veces. El calificativo *Gran* compensaba, sin duda, la escala desigual y la desatención financiera a que el Estado sometió a las ciudades menores.

Reduciendo al mínimo la periodización —imprescindible por otra parte en toda estructura histórica—, se ha dividido la línea del tiempo de la *Gran Valencia* en tres etapas. Así, se pueden señalar la trágica riada de 1957 y los años de la transición política española como los dos momentos decisivos para la entidad valenciana.

Estos acontecimientos supusieron sendos impulsos a la corporación administrativa, si bien de distinta índole: primero, uno externo, con la intervención directa de la Dirección General de Urbanismo; y, más tarde, otro interno, con el relanzamiento promovido por el propio Ayuntamiento de Valencia.

Los impulsos descritos coinciden, además, con la entrada en escena de dos nuevos técnicos —Fernando Martínez García-Ordóñez y Antonio García Heredia, respectivamente, quienes completan el cuadro de los arquitectos protagonistas de *Gran Valencia*—, así como con la aparición de nuevos marcos legales a nivel nacional (las leyes del suelo de 1956 y 1975).

Con estas premisas, se realiza a continuación un breve recorrido por la historia urbanística de la Corporación Administrativa *Gran Valencia*, dividida en las tres etapas comentadas, para terminar con una síntesis de los análisis efectuados.

3. Metrópolis incipiente (1947-1956)

El primer bloque propuesto comprende el conjunto de transformaciones que la ciudad de Valencia experimentó al asumir su nuevo rol de centro metropolitano. Hasta comienzos de

⁵ Esta acotación da también continuidad cronológica a los recientes trabajos de investigación urbana y cartográfica sobre la ciudad de Valencia (LLOPIS & PERDIGÓN, 2010), que alcanzan hasta 1944, así como a los estudios documentales sobre el citado plan de ordenación de 1946 (GIMÉNEZ, 1996).

⁶ El área metropolitana de la capital alemana (*Groß-Berlin*) fue creada por el Parlamento de Prusia en abril de 1920. Para ella, el urbanista Martin Mächler propuso aplicar el criterio de establecer una distancia máxima de 10 kilómetros con respecto al centro para un plan territorial que tenía por misión crear barrios residenciales en corona en torno a Berlín. Tanto el alcance máximo como el criterio de

la geometría circular fueron copiados por la *Gran Valencia* para la definición de su territorio.

⁷ Las leyes que acabaron sancionando definitivamente la configuración comarcal, después de haberse realizado la ordenación, fueron las siguientes: Ley de 1 de marzo de 1946 de aprobación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid y su zona de influencia; Decreto de 1 de marzo de 1947 que recogía el texto articulado de la Ley de Ordenación Urbana y Comarcal de Bilbao y su zona de influencia; Decreto de 14 de octubre de 1949 que aprobó el texto articulado por el que se realizaba la Ordenación Urbana de Valencia y su Comarca; y Ley de Ordenación Urbana de Barcelona, de 3 de diciembre de 1953.

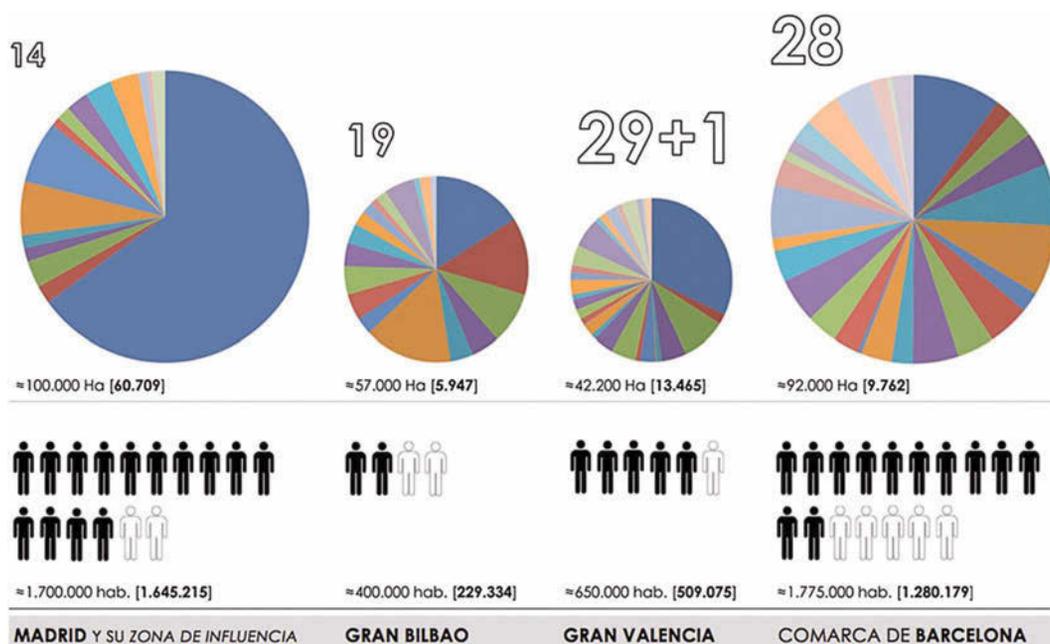


Fig. 2/ Gráficos comparativos de los primeros entes supramunicipales de ordenación urbana creados en España y sus principales parámetros: número de municipios integrados, superficie total (tamaño del círculo proporcional a la referencia numérica total), distribución superficial por término municipal según código de color (en azul, la capital administrativa, primer sector en el sentido horario), así como habitantes totales y referidos a la capital (relleno en negro). Entre corchetes y en negrita, datos numéricos referidos a cada capital

Fuente: elaboración propia, sobre información recogida en ESTEBAN (1981) y en las leyes específicas.

los años 40 podía considerarse vigente en ella la teoría de los lugares centrales (CHRISTALLER, 1933), según la cual los núcleos urbanos ocupaban el territorio en función de un centro de servicios autónomo.

La nueva concepción *organicista* —entendida sobre todo como un instrumento teórico que había de servir al Régimen para fundar un nuevo orden social en la posguerra— propició, en cambio, un diseño comarcal a gran escala en el que la especialización de funciones urbanas adquirió una gran importancia.

En realidad, los primeros estudios metropolitanos habían comenzado en 1929 con la definición del ámbito del levantamiento catastral de Valencia, dividiendo el territorio en hojas según una cuadrícula de alcance variable en función de la escala adoptada. Esta base catastral fue utilizada en los trabajos previos al plan de ordenación previsto, sobre todo en la actualización de la información urbana y en la delimitación

de distritos, cada uno con sus dotaciones propias (VALENTÍN-GAMAZO, 1946). Pero, si bien la definición en la pequeña escala resultó magnífica, pronto se vio que el alcance metropolitano resultaba insuficiente (ver FIG. 3).

Los criterios urbanísticos estuvieron, pues, muy condicionados por la información previa: por un lado, el Plan de 1946, que inicialmente iba a ser provincial⁸, se limitó por razones operativas al ámbito de la capital, pero, a su vez, esta ordenación necesitaba adoptar un enfoque más amplio, por lo que se incluyó a los municipios de la periferia (o de la *Cintura*).

En uno de los estudios preliminares de la ordenación de la ciudad de Valencia, se detectan incluso *ejes*, *cuñías* y *funciones* para cada núcleo, según la terminología heredada del ámbito alemán.

Efectivamente, se trata de un plano con la única rotulación de *Valencia*, que incluye los pue-

⁸ La Comisión Superior de Ordenación de la provincia de Valencia se había creado en marzo de 1944, a propuesta del Ministerio de la Gobernación, con el fin de redactar un

plan provincial que ordenara el territorio y preservara la riqueza agrícola.

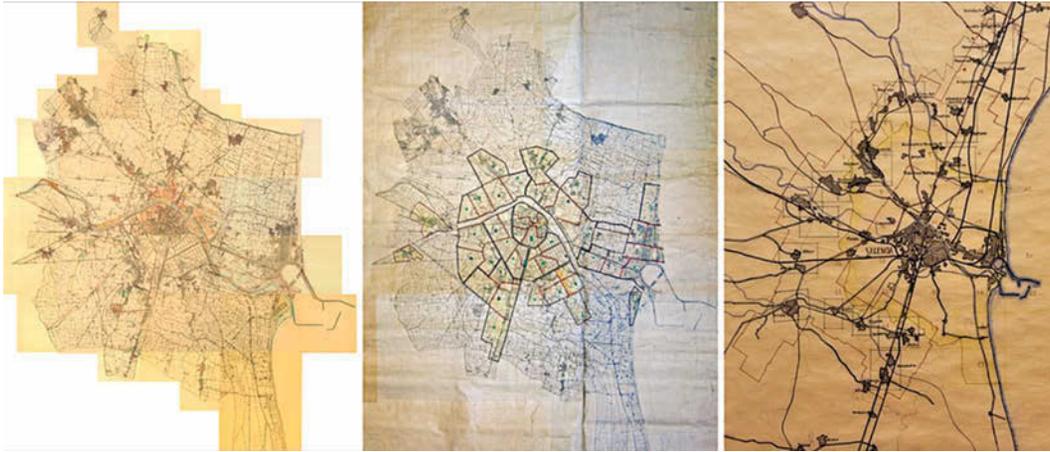


FIG. 3/ **Secuencia de documentos preparatorios del ámbito metropolitano del Plan de 1946: montaje de hojas a 1:4.000 con la información previa; plano de delimitación de sectores; y plano del ámbito comarcal con indicación del alcance de la base cartográfica, hojas del fotoplano encargado y pueblos de la Cintura**

Fuente: elaboración propia sobre originales del Archivo de Planeamiento del Ayuntamiento de Valencia (APAV) y Arxiu Històric de la Comunitat Valenciana.

blos de la Cintura y los señala —al menos a los principales— con las indicaciones (I), (A), (R) y (Turismo). Tal grafismo indica una concreción del hecho metropolitano, dibujando vías de comunicación futuras, directrices a seguir e incluso anticipando el destino principal que habrían de tener los poblados (industrial, industrial ligado a la vía ancha, residencial y turístico).

Resulta interesante observar cómo —bajo la influencia de Bidagor— se asumían los conceptos provenientes del urbanismo alemán de comienzos de siglo, sobre todo los relacionados con el destino de las zonas verdes como elementos separadores de las zonas urbanas. La ya referida cuña verde, más propia de autores centroeuropeos (WOLF, 1919)⁹, sirvió aquí para preservar la fértil huerta valenciana en una variante agrícola del anillo verde perimetral previsto para Madrid (SAMBRICIO, 2003).

El plano de ordenación final, incluido en el Plan de 1946 y realizado a escala 1:25.000, acotó definitivamente el ámbito comarcal tras dejar fuera a municipios como Masamagrell (al Norte) y Albal (en el extremo Sur). La ciudad de Valencia quedó así configurada como un centro de servicios en el espacio isótropo, homogéneo, de la planicie de la huerta.

La ley específica de Bases para la Ordenación Urbana de Valencia y su Comarca, de 18 de diciembre de 1946, sancionó el Plan aludiendo a la vez a la nueva figura metropolitana. La constitución oficial de la Corporación Administrativa *Gran Valencia* tuvo lugar dos meses después, el 10 de febrero de 1947, «en el Palacio de la Generalidad, de la Diputación Provincial, bajo la Presidencia del Excmo. Sr. Ministro de la Gobernación»¹⁰.

Una vez definido el territorio y constituida la corporación, sobre la Oficina Técnica de *Gran Valencia* recayeron distintos niveles de desarrollo del Plan, según la novedad legal que supuso entonces el planeamiento parcial:

- los barrios de ensanche de la ciudad de Valencia al Sur del río Turia (definidos según los números romanos I, II, III y IV),
- una serie de núcleos satélites (Núcleo de Manises, Zona de Enlace Chirivella-Mislata, etc.), vinculados casi siempre a la Autopista de Madrid o al sector Benimamet-Burjasot (Barrio Residencial nº 1), y, en simultáneo,
- los planes parciales de los municipios que le solicitaron asistencia técnica (en esta primera etapa, 15 de los 29 municipios de la *Cintura*).

⁹ En la literatura científica alemana de esos años ya aparece el crecimiento urbano por unidades celulares aisladas entre sí por fajas verdes.

¹⁰ Acta nº 1 del Consejo General de la Corporación Administrativa *Gran Valencia*, de 10 de febrero de 1947.

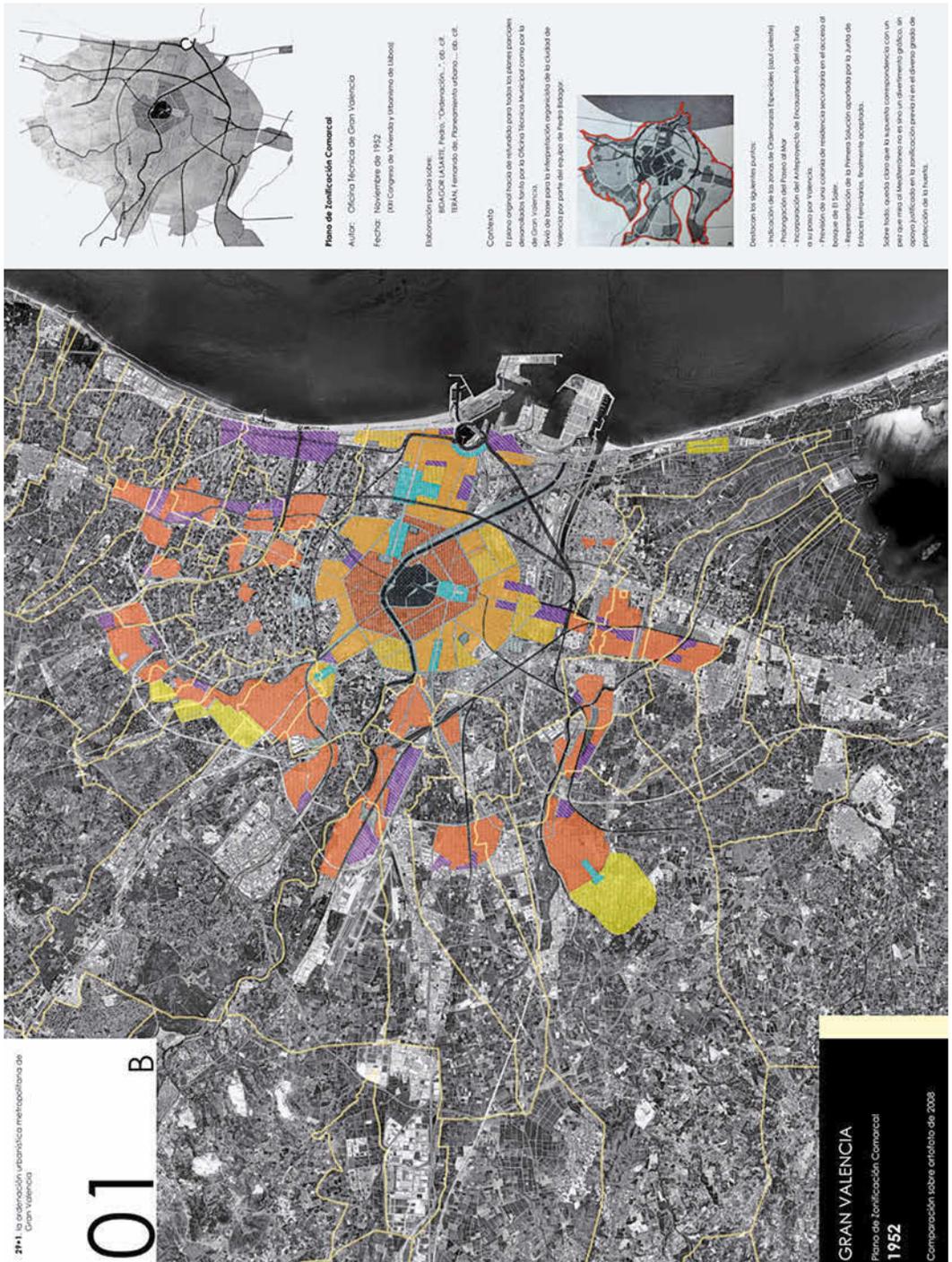


FIG. 4/ Montaje del Plano de Zonificación Comarcal refundido por Gran Valencia en 1952 con ocasión del Congreso de Vivienda y Urbanismo de Lisboa, con superposición de colores según la zona asignada

Fuente: elaboración propia a partir de BIDAGOR (1952) y TERAN (1982).

Por su parte, el Ayuntamiento de Valencia también desarrolló numerosas *hojas parciales* a través de su propia Oficina Municipal de Urbanismo, si bien fue la entidad metropolitana quien intervino en la configuración comarcal refundiendo el planeamiento parcial aprobado en esos primeros años.

Esa información fue recogida por Pedro Bidaigor, por entonces Jefe Nacional de Urbanismo, quien la presentó al Congreso de Vivienda y Urbanismo de Lisboa de 1952. El refundido sirvió de base a la curiosa aproximación *organicista* elaborada en Madrid —más bien un divertimento gráfico—, en la que se asimiló a Valencia con un pez que miraba al Mediterráneo (ver. FIG. 4). Una imagen para nada justificada si nos atenemos estrictamente al suelo calificado y prescindimos del fondo sombreado de huerta (por cierto, sin protección de ningún tipo).

De todas formas, la analogía de la ciudad con los organismos vivos respondía muy bien al sustrato ideológico del organicismo. Junto con los postulados del urbanista Gabriel Alomar, en esta primera fase es posible constatar también —sobre todo en los diseños de barrios residenciales— otras influencias internacionales, como la de las ciudades satélite de Raymond Unwin o la manzana *Radburn*

(Nueva Jersey) de Stein y Wright. Las referencias teóricas de la *Gran Valencia* dependieron casi en exclusiva del Instituto de Estudios de Administración Local (organismo que otorgaba el Diploma de Técnico Urbanista en España), siendo fácilmente apreciables, por ejemplo, en la base del diseño del Barrio Residencial nº 3, núcleo autónomo proyectado en 1956.

En cualquier caso, existió un grado de desarrollo directo bastante grande por parte de la corporación valenciana (ver FIG. 5), lo que corrige la versión bibliográfica dominante sobre su supuesta inacción.

4. Planificar tras el desastre (1957-1974)

La doble riada que sufrió la capital levantina en octubre de 1957 cerró de forma traumática el primer periodo de la *Gran Valencia*. Previamente, el modelo metropolitano inicial había llegado a una cierta situación de bloqueo, debido al retraso en la redacción de muchos planes locales y a las experiencias fallidas de la promoción de *proyectos de interés general*¹¹ (barrios residenciales y núcleos satélite, a menudo emplazados sobre más de un término municipal).

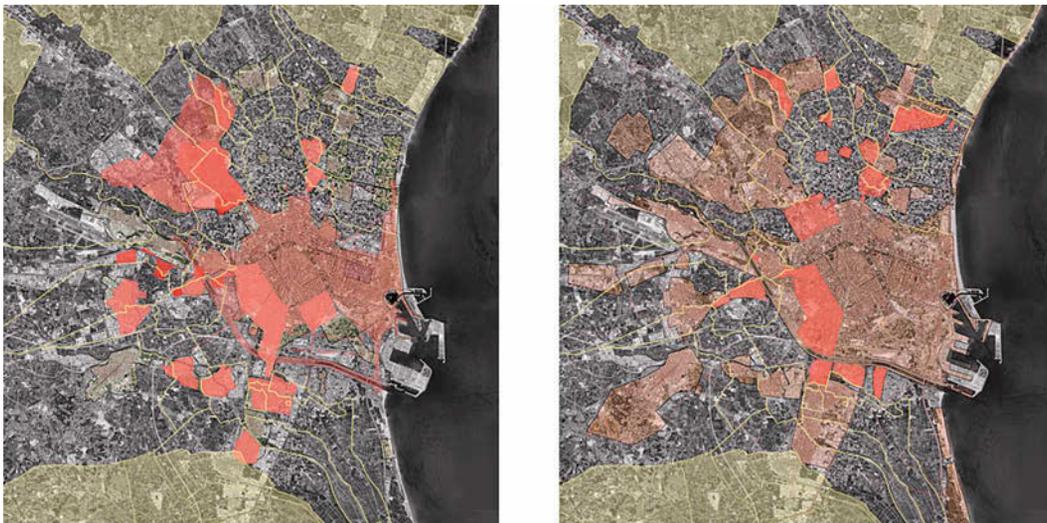


Fig. 5/ Planes y estudios desarrollados por la Oficina Técnica de Gran Valencia, entre el Plan de Ordenación de Valencia y su Cintura —en color, el suelo ordenado— y la Adaptación a la Solución Sur (1946-1966, izquierda), y entre este Plan General y la disolución de la entidad (1966-1986, derecha)

Fuente: elaboración propia.

¹¹ La Base Sexta de la Ley de 18 de diciembre de 1946 (BOE 20/12/46) preveía esta figura en caso de afectar el

proyecto a varios municipios y siempre que el Consejo General estimase conveniente tomarlo a su cargo.

Durante los años siguientes, Valencia experimentó el paso de *ciudad orgánica* a la nueva consideración de *área metropolitana*, en una deriva terminológica que, sin embargo, no llevó el replanteamiento de la estructura de la corporación administrativa. El recién creado Ministerio de la Vivienda sí que adoptó, en cambio, una postura de tutela y control más estrecho, ligado al impulso urbanístico que se quiso dar tras el desbordamiento del Turia.

Pedro Bidagor —ya nombrado Director General de Urbanismo— encargó al arquitecto asturiano Fernando Martínez García-Ordóñez los primeros esquemas urbanísticos para librar a Valencia de futuras avenidas. Bajo su impulso se barajaron las alternativas para el desvío del cauce urbano —dependientes en parte de otros proyectos anteriores (LLOPIS, 2010)—, las cuales se concretaron en tres soluciones:

- la Solución Norte, que preveía un desvío conectado con el barranco del Carraixet,
- el encauzamiento del tramo final (Solución Centro), manteniendo el paso del Turia por la ciudad, y
- la Solución Sur, que fue la que finalmente se aprobó.

Tras los trabajos de la Comisión Técnica Especial, García-Ordóñez se incorporó a la *Gran Valencia* como coordinador externo de su Oficina Técnica, y acometió el trabajo de adaptación del plan general a la nueva solución¹². En primer lugar, elaboró un Plan de Ordenación de Valencia que —en medio de la confusión de competencias surgida tras la Ley del Suelo de 1956— llegó a ser aprobado por el pleno del Ayuntamiento.

Este plan general, muy poco conocido hasta el día de hoy, consta de una serie de nueve planos y documentación escrita, y respondía a un modelo de desarrollo por partes del plan metropolitano. De hecho, es interesante señalar que el nuevo ámbito comarcal de estudio previsto —plano VIII— era mucho más amplio, alcanzando desde Silla (en el extremo Sur) hasta Puzol (en el Norte).

En el plano IV, de zonificación, se muestra la visión del arquitecto asturiano en 1959 para la Valencia del futuro, en la que, junto a la previsión de abundantes zonas verdes públicas —también en el nuevo eje viario propuesto para el cauce abandonado—, se aludía a la protección explícita de la huerta, dispuesta en *cuñas* hasta el Camino de Tránsitos (recuperando así lo previsto por el Plan de 1946). La situación cambió en 1961 con la aprobación de la Ley del Plan Sur¹³ y la adopción de nuevos criterios: el Consejo General apostó por una nueva redacción unitaria para la Adaptación del Plan, mientras que el Ayuntamiento desprotegió la huerta e hizo desaparecer las *cuñas verdes* (ese mismo año, García-Ordóñez renunció tras una serie de desencuentros personales).

Con fecha de diciembre de 1963, y tras dos intensos años de trabajo liderado por Mauro Lleó, *Gran Valencia* tuvo ya listos los diez planos del nuevo Plan General, aunque aún tardarían en recibir la aprobación final¹⁴. La versión primera de la colección planos se conserva sólo en una serie de reproducciones fotográficas de gran formato, mientras que los definitivamente aprobados (divergentes de los primeros en algunos aspectos cruciales¹⁵), se encuentran dispersos en varios archivos. La Oficina Técnica de *Gran Valencia* también aceptó varias de las reclamaciones formuladas por los ayuntamientos, que no se incluyeron en el plano refundido, pero que aun así tuvieron pleno valor normativo.

De todos modos, el elemento más distorsionador de lo inicialmente previsto en la Adaptación del Plan fue la creación de la Red Arterial de Valencia, desarrollada en paralelo por el Ministerio de Obras Públicas a través de su Oficina Regional de Proyectos (los planos llevan fecha de 28 de febrero de 1966). Así, se inundó de carriles el cauce del Turia, quedando la ciudad atravesada por dos autopistas y la comarca desfigurada por circunvalaciones y nudos viales.

¹² El acta nº 101 de la Comisión Ejecutiva, de 19 de septiembre de 1958, refleja que en despacho extraordinario, la Presidencia (que todavía recaía en el Alcalde Tomás Trénor, forzado a dimitir el 8 de octubre siguiente) se ocupa de la labor que ha de realizar la Oficina Técnica de Gran Valencia (...), estimando que esta Oficina podría ser ampliada con el nombramiento de un Arquitecto de los que han formado parte de la Oficina Técnica de la Comisión Técnica Especial, y concretamente propone que D. Fernando Martínez y García-Ordóñez entre a formar parte de la Oficina Técnica de Gran Valencia.

¹³ Ley de 23 de diciembre de 1961, que aprobó la ejecución y financiación de parte de las obras contempladas en la Solución Sur, pasando a denominarlas *Plan Sur*.

¹⁴ Decreto 1988/1966, de 30 de junio, por el que se aprobaba la revisión y adaptación al Plan Sur del Plan General de Ordenación de Valencia y su Comarca (BOE 27/07/66).

¹⁵ Tras estudiar la evolución de las determinaciones del plan durante su redacción, acudiendo a las actas y a los documentos de trabajo originales, se aprecia, por ejemplo, la incongruencia de mantener gran parte de la memoria del Plan de Ordenación de 1959 junto con la nueva documentación gráfica, la variación en la reserva inicial de zonas verdes (convertidas muchas de ellas en Zona Deportivo-Cultural), o los cambios en la zonificación y red viaria en el sector noroeste. Todas estas alteraciones resultaron determinantes años más tarde.

En aquel momento de despegue económico, el país sostuvo una confianza ciega en el progreso, identificándolo muchas veces con la inversión en grandes infraestructuras de obra civil (muchas de las cuales, a diferencia de otros aspectos urbanísticos, sí llegaron a ejecutarse). Por otro lado, este Ministerio no hizo más que aplicar sus competencias, vinculantes para el Plan y reconocidas desde la Ley de Bases de 1946 (la que había dado origen a la corporación administrativa), con el visto bueno, eso sí, del resto de autoridades políticas y técnicas de la *Gran Valencia*.

En los años siguientes a la aprobación del Plan, el Ayuntamiento de Valencia se encargó del desarrollo de innumerables planes parciales, mientras que la Oficina Técnica metropolitana fue relegada a un segundo plano hasta llegar a una situación de abandono, incapaz muchas veces de controlar las agresiones urbanas que desvirtuaron el plan comarcal. Fueron las horas más bajas de un organismo todavía no renovado desde 1947 y que parecía abocado a la desintegración¹⁶.

En 1974, con la ciudad ya saturada, la Caja de Ahorros de Valencia encargó un estudio sobre el transporte urbano, cuya recogida de información previa supuso la elaboración de un detallado refundido —hasta 104 hojas en formato A3— del planeamiento aprobado hasta el momento. Comparándolo con la zonificación de García-Ordóñez de 1959 (ver. FIG. 6), se constata el modelo de ciudad central tan opuesto al inicialmente planteado tan solo quince años atrás: sin duda, otra oportunidad perdida para el equilibrio urbanístico metropolitano.

5. *Contra mundum* (1975-1986)

Finalmente, los años de la transición política española inauguran un último bloque cronológico que culminará en la disolución de la corporación valenciana. Las aproximaciones urbanas adoptaron un enfoque más complejo, con estudios y planes de ámbito regional, y la ciudad pasó a entenderse como una entidad dinámica, cambiante e interconectada¹⁷.

En el tránsito del *área metropolitana* al *nuevo paradigma* urbano, *Gran Valencia* fue víctima de su inadaptación al nuevo ecosistema cultural (la libertad autónoma, el consenso y la participación ciudadana), que nunca terminó de encajar con una estructura intelectual y administrativamente de otro tiempo, pensada para asumir paternalmente las grandes decisiones urbanas.

Antes del colapso, el Ayuntamiento de Valencia —a través de distintos alcaldes— todavía tuvo tiempo para reactivar su liderazgo metropolitano, dando un impulso urbanístico en varios frentes. En diciembre de 1974, planteó la conveniencia de la revisión del Plan General¹⁸, apuntando, tal y como lo sugirió entonces la Oficina Técnica de la corporación administrativa, a un futuro Plan Director Territorial de Coordinación (cuyo Avance no se aprobaría hasta 1979).

Por otro lado, se culminó la cesión estatal del cauce urbano a favor del municipio, gracias a una Modificación del Plan General promovida por el Ayuntamiento —exclusivamente dentro de su ámbito territorial— aprovechando la situación de plaza vacante del Arquitecto Jefe de *Gran Valencia* (Mauro Lleó había dejado su cargo en 1976).

En cualquier caso, la necesidad de coordinación por parte de *Gran Valencia* quedó en entredicho. Esta entidad, cuya función era precisamente la de velar por el cumplimiento del plan general vigente, pasó a ser vista como un obstáculo para los cambios que demandaba la sociedad. La oficina metropolitana, por su parte, volcó muchas de las incoherencias detectadas en el planeamiento en la Transcripción y Actualización del Plan General, si bien este documento nunca llegó a convertirse en normativo.

A pesar de la incertidumbre legal del momento (ligada al reconocimiento y financiación estatales) sobre la corporación administrativa, los ayuntamientos nacidos de las elecciones de 1979 realizaron un último esfuerzo para relanzar la *Gran Valencia*. Por primera vez en

¹⁶ De hecho, el Ayuntamiento de Valencia aprobó un escrito de 6 de noviembre de 1968 que tenía por fin limitar drásticamente las competencias del organismo metropolitano. Sin someterlo a la consideración de la Comisión Ejecutiva, el Alcalde lo remitió primero al Ministerio de la Gobernación y más tarde al de la Vivienda.

¹⁷ Entre los análisis sectoriales se puede citar el de Desarrollo de la provincia y de localización de suelo industrial y equipamiento (elaborado en 1974 por la Diputación Provincial), el relevante Estudio Integral de Transporte

(1973-78) —realizado conjuntamente por el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Transportes— y la Red Arterial Ferroviaria de 1974, de RENFE. Como estudios monográficos se pueden citar los de la IV Planta Siderúrgica en Sagunto (Instituto de Producción Industrial) y el ACTUR de Vilanova (Ministerio de la Vivienda).

¹⁸ Escrito del Presidente de la Comisión Ejecutiva de Gran Valencia al Ministerio de la Vivienda, de 20 de diciembre de 1974. En él se calificaban las previsiones del Plan General vigente como anacrónicas e inaceptables.

su historia se reunió a los treinta alcaldes implicados, adoptando de un cariz democrático. Además, se reactivó su Oficina Técnica do-

tándola de medios y personal, con la idea de que liderase la Adaptación-Revisión del Plan General de la Comarca.

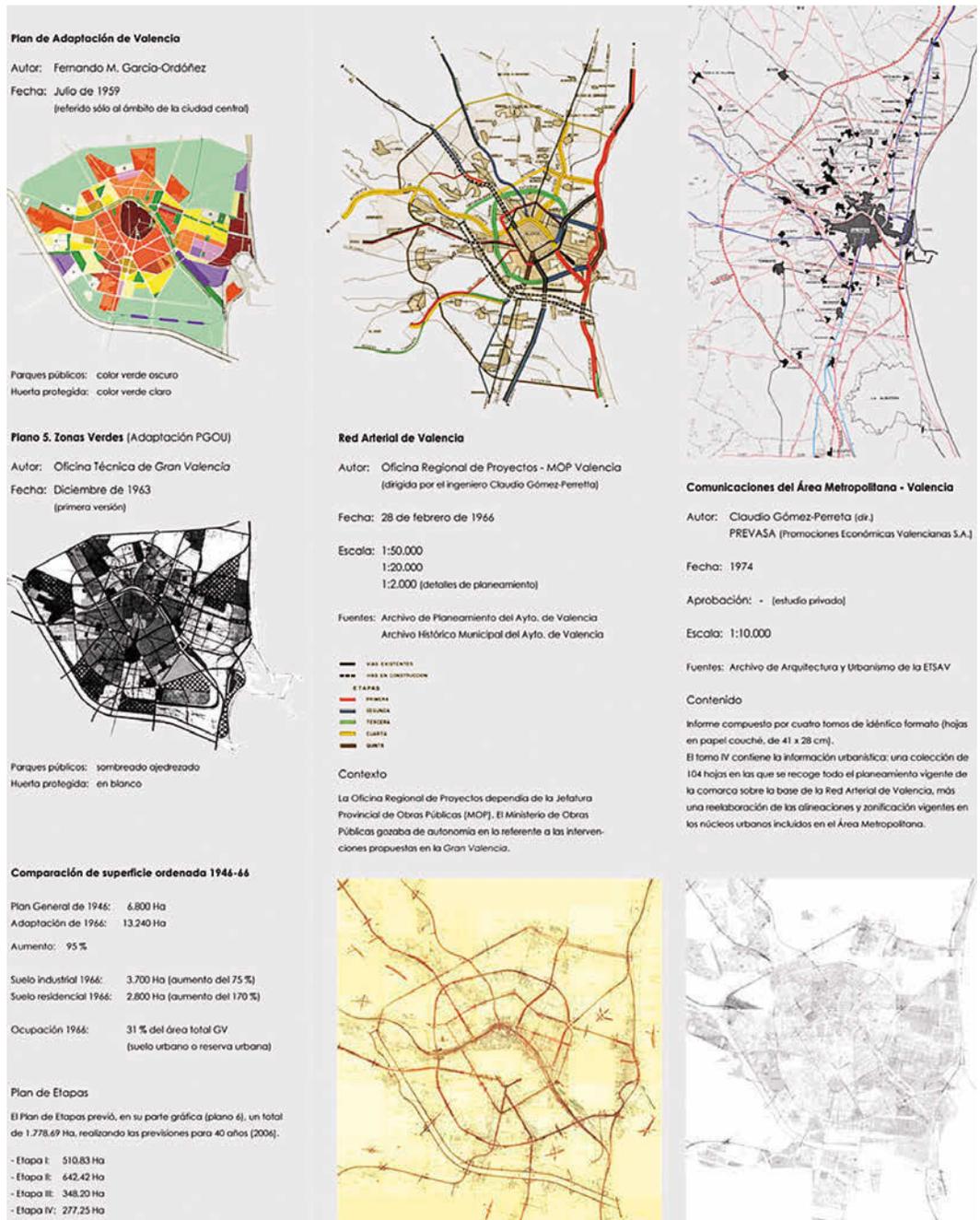


FIG. 6/ **Secuencia morfológica de los planes aprobados por diversos organismos entre los años 1959 y 1974, en el ámbito territorial de la Gran Valencia. Se observa el aumento progresivo del alcance metropolitano de la ciudad, ligado a la transformación de las propuestas iniciales**

Fuente: elaboración propia, sobre información del Archivo Histórico Municipal del Ayuntamiento de Valencia, Archivo de Planeamiento del Ayuntamiento de Valencia, Arxiu Històric de la Comunitat Valenciana y Archivo de Arquitectura y Urbanismo de la ETSAV.

Sin embargo, el unificado Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU) cambió sorpresivamente su criterio y puso en duda la legalidad del modelo de las corporaciones de 1946, con lo que todo el impulso se perdió en la lucha por la designación de competencias¹⁹. Ricard Pérez Casado, alcalde de Valencia, presentó un doble recurso²⁰ ante el ministerio y dio comienzo un compás de espera. La nueva realidad autonómica no ayudó precisamente, y la Generalitat Valenciana —tras ver cómo el *Gran Bilbao* se disolvía²¹— le dio la espalda a la *Gran Valencia*.

En la práctica, el bloqueo hizo que se diera por bueno el desmantelamiento de la corporación administrativa: a finales de 1982 se optó por que cada ayuntamiento acometiera su plan general de manera independiente, y la Oficina Técnica de *Gran Valencia* acabó integrándose en la Oficina Municipal de la capital. Sus últimos trabajos fueron los borradores de dos planes que con el tiempo asumiría la comunidad autónoma: el Plan Especial de Protección de la Huerta y delimitación de suelo no urbanizable, y el Plan Especial de Parque Lineal Metropolitano.

6. Síntesis

La historia de la *Gran Valencia* —la entidad metropolitana más longeva de España— es la historia de un experimento administrativo que enfrentó circunstancias tremendamente variadas. Siguiendo la estructura tripartita propuesta, se puede decir que el ámbito comarcal de Valencia comenzó siendo tratado como una *lugar central*, se asimiló más tarde con una *ciudad orgánica*, y —para evitar (sin éxito) el crecimiento ilimitado en mancha de aceite—, terminó siendo abordado como un *área metropolitana*.

No es posible profundizar aquí en el análisis teórico, geográfico e incluso epistemológico del organismo valenciano, pero sí se pueden señalar al menos algunas de sus características fundamentales. En lo conceptual, la *Gran Valencia* fue alumbrada según una metodología *funcionalista*, basada en el modelo de ciudad central (deudor a su vez de los esquemas de Ebenezer Howard y Gabriel Alomar); atravesó una etapa

organicista, eficaz para el enfoque ideológico de la época que potenció en la especialización de funciones y el impulso a las ciudades satélite; y sucumbió ante una realidad socio-económica que podría denominarse *estructuralista*, la cual puso en crisis los modelos de las técnicas cuantitativas y derivó hacia nuevas aproximaciones históricas o morfológicas (bajo la influencia de Aldo Rossi o Archigram). Todo ello sin experimentar revisión alguna en su estructura administrativa ni su alcance metropolitano.

Tres grandes etapas que podemos singularizar además en tres personajes de ideologías y afinidades muy diversas: una mirada a los protagonistas políticos que apunta al trasfondo económico que existió siempre en el proceso de expansión de la ciudad a costa de su productiva huerta.

Primeramente, destaca la figura de Pedro Bidagor, padre e impulsor de las corporaciones administrativas, quien asignó una gran responsabilidad al alcalde de la capital. Fue en esta etapa cuando se dio una cierta operatividad, bajo la supervisión inicial desde Madrid de Manuel Muñoz Monasterio. *Gran Bilbao* sirvió de referente inicial, si bien en Valencia la oficina metropolitana demostró mucha más capacidad al menos en cuanto al volumen de trabajo realizado. Los recursos limitados y las dificultades de urbanización asociadas a la fragmentación de la propiedad agrícola —aspecto en el que fue determinante la falta de voluntad política— impidieron un mayor alcance urbano.

En segundo lugar, destaca Adolfo Rincón de Arellano, alcalde falangista de Valencia de 1958 a 1969, quien lideró el crecimiento desmedido de la ciudad manejando a la *Gran Valencia* en beneficio del ayuntamiento, y llegando incluso a proponer el desmantelamiento del ente administrativo²² (extremo que le llevó a un enfrentamiento con el Gobernador Civil, determinante para su relevo en la alcaldía). Esta etapa tuvo como referente al Área Metropolitana de Madrid pero desembocó —una vez resuelta la urgencia urbanística que significó la riada— en el abandono progresivo de la oficina metropolitana, debido fundamentalmente a los desencuentros de criterio técnico.

¹⁹ La Orden Ministerial de 19 de febrero de 1980 ratificaba una polémica resolución del Subsecretario de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, cuya parte dispositiva determinaba la incompetencia del ente supramunicipal para tramitar una modificación del Plan General referida a los *términos municipales de Valencia y Bonrepós*.

²⁰ El primer recurso lleva fecha de 18 de abril de 1980 y el segundo, presentado contra la resolución ministerial que desestimó el primero, de 2 de junio de 1981.

²¹ Ante el giro que estaban tomando los acontecimientos, la

Corporación Administrativa *Gran Bilbao* fue disuelta tras el acuerdo del Parlamento del País Vasco de 18 de diciembre de 1980 (Ley 3/1980).

²² Escrito con registro de entrada 22.891 en el Ministerio de la Vivienda, y fecha 25 de agosto de 1969. Archivo antiguo del Ministerio de la Vivienda, Ministerio de Fomento. El Gobernador Civil dio contestación escrita el 24 de noviembre, la misma semana en que dimitió del alcalde, quien se vio privado por pocos días de inaugurar las obras del nuevo cauce (22 de diciembre de 1969).

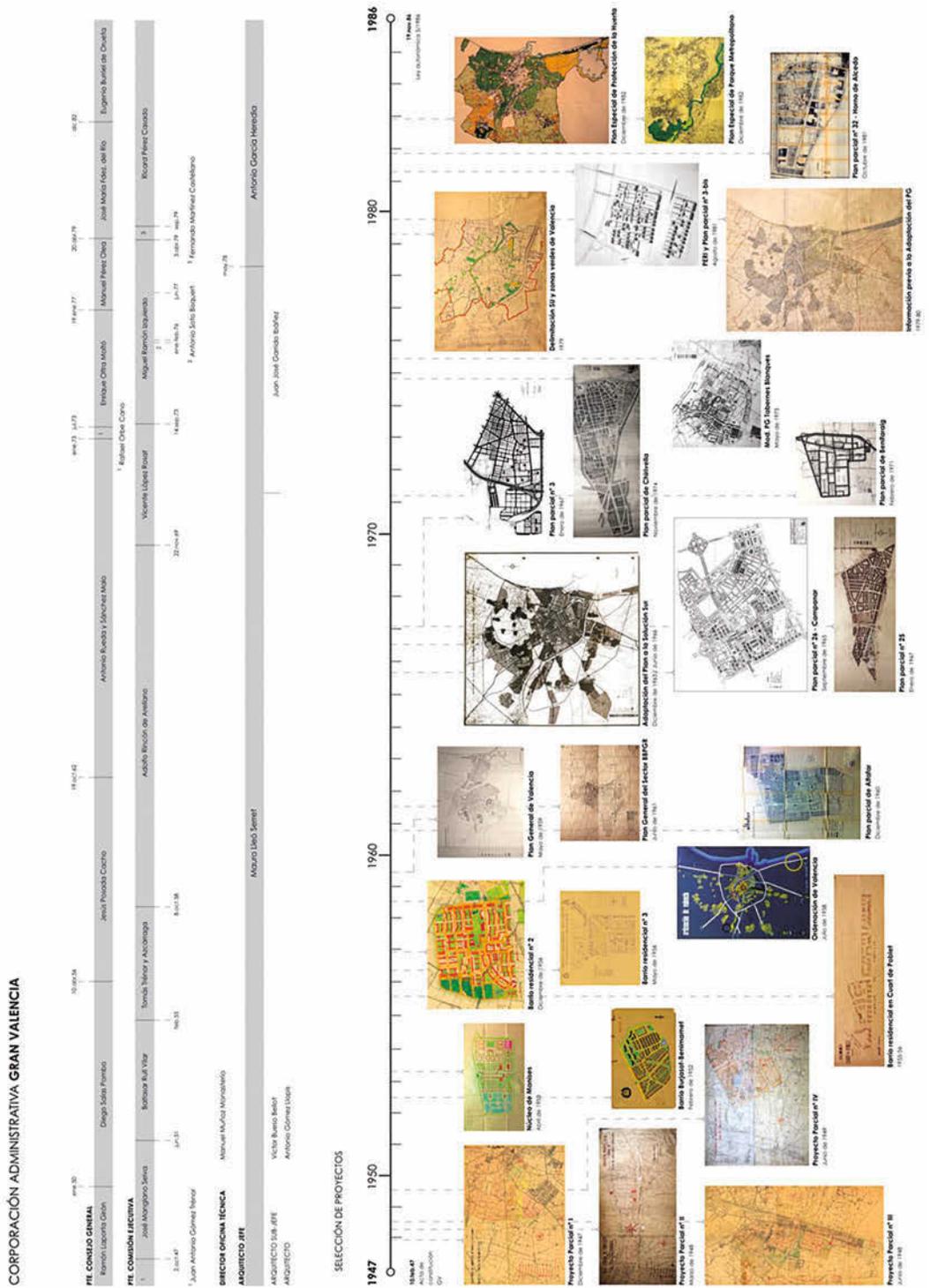


Fig. 7/ Esquema cronológico de la Gran Valencia, con indicación de autoridades políticas y técnicas sobre la línea del tiempo, y su relación con los proyectos más significativos

Fuente: elaboración propia.

Y, por último, Ricard Pérez Casado, segundo alcalde democrático, quien quiso relanzar la ordenación metropolitana apoyándose precisamente en la estructura de la *Gran Valencia* (con la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona²³ como referente). Él mismo —como Presidente de la Comisión Ejecutiva— la defendió ante la intromisión del MOPU, hasta el punto de ganar el recurso interpuesto (en 1986, cuando ya era irrelevante)²⁴. La tardía disolución de la corporación administrativa, desarmada de hecho cuatro años antes, no responde sino a esta circunstancia legal²⁵.

El ámbito temporal y territorial de la *Gran Valencia* es, en efecto, enorme, inabarcable en la pequeña escala para un solo artículo. Sin embargo, se ofrece aquí una doble aportación específica: por un lado, un análisis crítico unitario de esta corporación en todas sus etapas históricas, reconociendo el trabajo de una de las muchas entidades administrativas españolas que hicieron posible el desarrollo urbano supramunicipal del siglo pasado; y, por otro, un fondo documental inédito, imprescindible para futuras investigaciones en ámbitos más acotados (ver FIG. 7).

Una síntesis historiográfica que, sin pretender forjar héroes ni *recomponer lo roto*, detecta en cambio las abundantes contradicciones de su

tiempo²⁶. En cualquier caso, hay que admitir que la coordinación metropolitana nunca se logró de una manera satisfactoria, debido fundamentalmente a las erráticas políticas ministeriales y a la falta de compromiso (y de medios) del Ayuntamiento de Valencia.

7. Lecciones para el siglo XXI

Como apunte complementario final, no parece descabellado señalar que muchos de los retos ante los que se enfrentó la *Gran Valencia* en la ordenación supramunicipal de su territorio siguen vigentes en la actualidad. De hecho, no es raro encontrar en la bibliografía reciente alusiones al insuficiente trabajo de coordinación metropolitana desde 1986 hasta nuestros días (SORRIBES & ROMERO, 2006), calificado incluso como *asignatura pendiente* (GAJA & BOIRA, 1994) y *ocasión perdida* (BURRIEL, 2009).

Los límites administrativos de los municipios de la *Gran Valencia* no han cambiado desde el comienzo de la corporación —con un par de pequeñas excepciones²⁷— y, sin embargo, las zonas de conflicto intermunicipales han aumentado con la consolidación de la realidad urbana. El reciente impulso de la Generalitat Valenciana en materias de acción territorial²⁸

²³ La *Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona*, creada por el Decreto-Ley 5/1974, de 24 de agosto, tenía por finalidad la ejecución del Plan Director Metropolitano de Barcelona y su Comarca de 1972, verdadero antecedente de los Planes Directores Territoriales de Coordinación que impulsó la reforma de la ley del suelo (1975). Merece la pena señalar que el número de municipios (28) contemplados en la nueva figura metropolitana no varió con respecto a los considerados veinte años atrás para la Comarca de Barcelona.

²⁴ Sentencia de la Audiencia Nacional 12.819, de 2 de febrero de 1984. El fallo (confirmado por la Sala 4ª del Tribunal Supremo dos años después, el 12 de febrero de 1986) daba la razón a la Corporación Administrativa, declarando los actos del Ministerio no ajustados a derecho.

²⁵ Tras la extinción de la Corporación Administrativa *Gran Valencia*, la función de tutela urbanística metropolitana fue asumida por el Consell Metropolità de l'Horta (CMH), organismo creado por la Ley Autonómica 12/1986, de 31 de diciembre —desarrollada por el Decreto 65/1988 del Consell de la Generalitat Valenciana— que perduró hasta 1999. Las leyes 5 (extinción de la *Gran Valencia*) y 12/1986 se tramitaron conjuntamente en las Cortes Valencianas. Posteriormente, con un año de retraso (inicialmente se había fijado un plazo de siete meses para su elaboración), el Decreto 103/1988, de 18 de julio, aprobó el contenido de las Normas de Coordinación Metropolitana. Este nuevo marco normativo supramunicipal —que era en sí un documento necesario y técnicamente correcto— se limitó a coordinar los planes de ordenación municipales con las políticas sectoriales existentes, ya que además de una escasa financiación, el CMH se encontró con un fuerte «rechazo municipal a cualquier injerencia externa en sus competencias recién recuperadas» (Burriel, 2009).

²⁶ Curiosamente, *Gran Valencia*, que muchas veces fue vista como un aparato franquista, encontró gran reticencia en Rincón de Arellano y recibió un fuerte impulso en la primera hora del socialista Pérez Casado. Una vez acordada su disolución (inicialmente *sin fórmula de recambio*), este último se desmarcó de la corporación administrativa que él mismo había defendido, llegándola a definir recientemente como un «armatoste jurídico-administrativo anticuado y prescindible» (Pérez, 2013).

²⁷ Delimitación entre Picaña y Paiporta, así como entre Alfafar y Benetúser (ésta última con un cambio de zonificación).

²⁸ La Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, LOTPP (que enlaza explícitamente con la *Estrategia Territorial Europea* y la *Convención Europea del Paisaje*), abrió el camino para la redacción de tres Planes de Acción Territorial de carácter integral (relativos al Entorno de Castellón, Entorno Metropolitano de Alicante y Elche, y de la Vega Baja), así como otros de carácter sectorial, como el relativo a los riesgos de inundación (PATRICOVA) y el de la Protección de la Huerta de Valencia. La Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, prevista por la LOTPP y presentada en 2009 (actualizada a 2011), llegó quizá demasiado tarde, y sin apuntar a mecanismos de control efectivo sobre la acción municipal. Para corregir tales disfuncionalidades, la Generalitat acaba de aprobar la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP) de la Comunitat Valenciana, por la que se deroga la LOTPP, integrando el tratamiento del territorio: se diferencia entre el plan general estructural (que puede ser mancomunado, y que precisa siempre de aprobación autonómica) y el plan de ordenación pormenorizada, como instrumentos que sustituyen al antiguo plan general; la Estrategia Territorial, de ámbito supramunicipal (al

corroborar lo apremiante de la situación y apunta al retorno de fórmulas de control que faciliten la supervivencia del modelo urbano.

En este sentido, coincido plenamente con algunos análisis recientes que destacan la *inoperancia del interfaz regional-local* como la clave de la fallida ordenación del territorio en España durante el período de las autonomías (HILDEBRAND, 2006). Entre sus propuestas se encuentran el refuerzo de las capacidades administrativas de la institución supramunicipal (autonómica en el contexto actual) y la necesaria cooperación intermunicipal²⁹, curiosamente dos de los objetivos ya contemplados en aquel lejano 1946, cuando se planteó la conveniencia de superar el ámbito local en la ordenación de Valencia.

En el panorama internacional se observa incluso un sorprendente retorno a las instituciones de este tipo, tal y como ocurre con la *Greater London Authority*. Esta entidad, presidida por un alcalde especial elegido democráticamente, recibe de la región urbana de Londres —precisamente la ciudad cuyo primer plan metropolitano inspiró el diseño de Bidagor para las corporaciones administrativas— el encargo de asumir ciertas competencias de planificación estratégica³⁰.

No obstante, también es cierto que en los últimos años se ha generado una nueva cultura en el gobierno del territorio en torno al concepto de gobernanza, que convierten a estas instituciones supramunicipales en instrumentos mucho más flexibles que sus entidades predecesoras. Mucho tiene que ver en ello el giro que la clase política ha de afrontar, obligada cada vez más a rendir cuentas y a trabajar en colaboración con la sociedad civil: países como el Reino Unido, Alemania y Francia, en los que actualmente resurgen las entidades supramunicipales, dan fe de que este cambio es posible.

Es claro, pues, que no tendría sentido reeditar la *Gran Valencia* tal y como fue diseñada hace más de sesenta años, ya que actualmente el urbanismo está experimentando un cambio de paradigma que potencia factores como la participación colectiva, la planificación estratégica (ligada a la transversalidad administrativa) y el diálogo con los agentes económicos y socia-

les. Pero el hecho de que actualmente no exista en España —con la excepción del Área Metropolitana de Barcelona, recientemente aprobada de nuevo³¹— ningún *ente metropolitano* plurifuncional no ayuda de ningún modo a la necesaria vertebración territorial y al crucial papel de las ciudades en el futuro de Europa.

Como se ha dicho recientemente en relación a las entidades metropolitanas valencianas de carácter sectorial (la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos, EMSHI, y la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos, EMTRE)³², urge diseñar

«una entidad con mayor estatus jurídico y con mayor permanencia en el tiempo que los actuales entes metropolitanos monofuncionales, que se presentan como sucedáneos de una verdadera entidad local de nivel metropolitano» (MONTIEL & GARCÍA, 2011).

Tras algo más de treinta años de experiencia autonómica, no cabe duda de que, en la reciente y mejorable democracia española, las estructuras administrativas que se han intentado prorrogar o construir de la mano de los planes territoriales han fracasado sistemáticamente (al menos el caso valenciano así lo muestra).

El riesgo cantonalista o microfundista municipal, por un lado, y la falta de voluntad para la cesión de competencias —el prejuicio antilocalista—, por otro, han propiciado de manera complementaria que el bien común urbanístico resultara a menudo anulado y relegado al olvido. Esperemos que los nuevos vientos de la *good governance* que reclama el espacio común europeo alejen de nuestra ordenación territorial el cortoplacismo pasado.

En cualquier caso, es posible extraer un balance positivo del análisis efectuado si éste sirve de estímulo a una sosegada reflexión en favor de la coordinación urbanística metropolitana. Aprender de las experiencias pasadas y valorar los esfuerzos realizados por los urbanistas que nos precedieron (verdaderos pioneros en no pocos aspectos) será de gran ayuda para acometer propuestas sostenibles que ordenen nuestro frágil territorio y lo conviertan así en un lugar más digno y habitable.

igual que los planes de acción territorial), pasa a ser determinante para todo el planeamiento; y se incorporan figuras como las *actuaciones territoriales estratégicas*.

²⁹ Aunque supuso una medida algo tibia, la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana (también sustituida por la LOTUP) exigía a los ayuntamientos establecer zonas limítrofes al redactar su Plan General, obligando al municipio a coordinarse con los términos vecinos.

³⁰ Fruto de su acertado enfoque es el documento denomi-

nado Estrategia de Desarrollo Territorial del espacio metropolitano de Londres, aprobado en 2004 y vinculante para los municipios integrados.

³¹ Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Parlamento Catalán, por la que se vuelve a crear el Área Metropolitana de Barcelona (bajo las directrices del Plan Territorial Metropolitano de Barcelona).

³² Las dos entidades de carácter sectorial citadas fueron creadas por la Ley 2/2001 de la Generalitat Valenciana, copiando el modelo catalán entonces vigente.

8. Bibliografía

- AA.VV. (1972): «El Área Metropolitana de Barcelona. Las propuestas del Plan Director», en *Quaderns d'Arquitectura i Urbanisme*, 87, Barcelona.
- ALOMAR, G. (1948): *Teoría de la ciudad. Ideas fundamentales para un urbanismo humanista*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- BIDAGOR, P. (1939): *Plan de ciudades. Plan Nacional de Ordenación y Reconstrucción*, Servicios Técnicos de FET y JONS, Madrid.
- (1952): «Ordenación de ciudades», en *Revista Nacional de Arquitectura*, 132: 2-25.
- (1967): «Situación general del urbanismo en España», en *Revista de Derecho Urbanístico*, 4.
- BURRIEL, E. (2009): «La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009)», en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 306, Universidad de Barcelona.
- CHRISTALLER, W. (1933): *Die Zentralen Orte in Süddeutschland*, Gustav Fischer Verlag.
- CORT, C. (1941): *Campos urbanizados y ciudades rurizadas*. Federación de Urbanismo y de la Vivienda de la Hispanidad, Madrid.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE LA VIVIENDA (1965): *Áreas Metropolitanas de España en 1960*, Ministerio de la Vivienda, Dirección General de Urbanismo Madrid (2ª edición: febrero de 1967).
- ESTEBAN, A. (1981): *Las Áreas Metropolitanas en España: un análisis ecológico*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- EZQUIAGA, J. (1998): «¿Cambio de estilo o cambio de paradigma? Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano», en *Urban*, 2, Madrid.
- GAJA, F. & J. BOIRA (1994): «Planeamiento y realidad urbana en la ciudad de Valencia (1939-1989)», en: *Cuadernos de Geografía*, 55.
- GARCÍA, A. (2008): «Principio y fin del área metropolitana de Valencia. De la autarquía a la democracia», en: *Historia de la ciudad V. Tradición y progreso*. Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia, Valencia.
- GARCÍA-ORDÓÑEZ, F. (1959): «La renovación urbana en Valencia», en *Boletín Informativo y cultural del Ateneo Mercantil*, Valencia.
- (1970): «Análisis de los aspectos urbanísticos del Plan Sur de Valencia», en *Crónica de la VIII Asamblea de Cronistas Oficiales del Reino de Valencia*, Valencia.
- GENERALITAT VALENCIANA. CONSELLERIA D'OBRES PÚBLIQUES, URBANISME I TRANSPORTS (COPUT) (1986): *La Gran Valencia, Trayectoria de un Plan General*, COPUT.
- GIMÉNEZ, E. (1996): *Parcelaciones Residenciales Suburbanas. La formación de la periferia metropolitana de Valencia*. Generalitat Valenciana, COACV y Universidad Politécnica de Valencia.
- HILDEBRAND, A. (2006): «La política de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 230, Madrid.
- LARRODERA, E. & F. GARCÍA-ORDÓÑEZ (1962): «Planes Generales con aplicación al Plan General de Valencia», en *1er Congreso Nacional de Urbanismo 'La Gestión Urbanística' Barcelona 1959*, Ministerio de la Vivienda, Secretaría General Técnica, Madrid.
- LLEÓ, M. (1971): «El arte y el planeamiento urbano. La preocupación artística en los núcleos urbanos a través de la prehistoria y la historia», en *Archivo de Arte Valenciano*, 42, Valencia.
- LLOPIS, A. (2010): «El Jardín del Turia: otros tiempos, otros proyectos, otras imágenes», en *Historia de la ciudad VI. Proyecto y Complejidad*, Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia.
- LLOPIS, A. & L. PERDIGÓN (2010): *Cartografía histórica de la ciudad de Valencia (1608-1944)*, Universidad Politécnica de Valencia.
- MONTIEL, A. & E. GARCÍA (2011): «L'Horta de València. Una realidad metropolitana ignorada», ponencia del *III Congrés d'Estudis de l'Horta Nord*, Valencia.
- PEÑÍN, A. (1978): *Valencia 1874-1959. Ciudad, arquitectura y arquitectos*, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Valencia.
- (1983): *La Ordenación del Territorio en la Comunidad Valenciana: La Planificación Urbanística*, Instituto de Estudios de Administración Local, Delegación de Valencia.
- PÉREZ, J. (2012): «La introducción de la edificación abierta en Valencia», en *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 85, Madrid.
- PÉREZ, R. (2013): *Viaje de ida. Memorias políticas 1977-2007*, Universitat de València, Valencia.
- ROGER, G. (1994): *Del Desarrollismo al Urbanismo de la Democracia*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- SAMBRICIO, C. (ed.) (2003): *Plan Bidagor 1941-1946: Plan general de ordenación de Madrid*, Nerea, Madrid.
- SANTAS, A. (2007): *Urbanismo y vivienda en Bilbao. Veinte años de posguerra*, Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro, Delegación de Vizcaya, Bilbao.
- SELVA, J. (2013): «29+1. La ordenación urbanística metropolitana de Gran Valencia (1947-1986)», en *La metrópolis iberoamericana en sus propios términos: Opciones al crecimiento infinito y a la crisis institucional*, Román CARACCILO & al. (eds.), Barcelona.
- SORRIBES, J. & J. ROMERO (2006): «El fracaso de las experiencias de gobierno metropolitano en España», en *Gobernanza territorial en España: claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*, Universitat de València.
- TAFURI, M. (1968): *Teorie e storia dell'architettura*, Laterza, Bari (versión en español: *Teorías e historia de la arquitectura*, Laia, Barcelona, 1973).
- TERÁN, F. (1982): *Planeamiento urbano en la España contemporánea. 1900-1980*, Alianza, Madrid.
- VALENCIA. DELEGACIÓN DEL GOBIERNO (1958): *Valencia – Ordenación Técnica de la Ciudad y su Comarca*. Delegación del Gobierno, Valencia.
- VALENTÍN-GAMAZO, G. (1946): *Plan de Ordenación de la provincia de Valencia*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- WOLF, P. (1919): *Städtebau. Das Formproblem der Stadt in Vergangenheit und Zukunft*, Klinkhardt & Biermann, Leipzig.

Archivos consultados

Arxiu Històric de la Comunitat Valenciana.
Archivo de Planeamiento del Ayuntamiento de Valencia.
Archivo Histórico Municipal del Ayuntamiento de Valencia.
Archivo de Arquitectura y Urbanismo de la ETSAV.
Archivo de Urbanismo del Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia.
Archivo Histórico del Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia.

Archivo General de la Administración. Alcalá de Henares, Madrid.
Archivo General del Ministerio de Fomento, Madrid.
Archivo Central del Ministerio de Vivienda, Ministerio de Fomento, Madrid.
Archivo profesional de Mauro Lleó Serret.
Archivo profesional de Víctor Bueso Bellot.
Archivo profesional de Antonio Gómez Llopis.
Archivo personal de Fernando Martínez García-Ordóñez.
Archivo personal de Antonio García Heredia.

La modernidad importada de América: España en el VI Congreso Panamericano de Arquitectos, un vacío gráfico

José Antonio FLORES SOTO

Ph. D. Arqto. Facultad Diseño, Arquitectura y Artes, Universidad Técnica de Ambato, Ecuador.

RESUMEN: En 1947 cuatro arquitectos españoles: José Fonseca, Luis Gutiérrez Soto, José María Aixelá y José María de la Vega, asistieron en Lima al VI Congreso Panamericano de Arquitectos. Iban a mostrar la arquitectura de una década de franquismo. La decepción fue mayúscula. En lugar de éxito encontraron incompreensión; pero también, una modernidad internacional desconocida.

De este viaje sólo se publicó una fotografía entonces: la de los cuatro arquitectos a su vuelta. Sin embargo, las crónicas de dos de ellos revolucionaron el ambiente arquitectónico español. A partir de esta experiencia, todos ellos abandonaron el lenguaje tradicionalista de posguerra en su obra.

Este artículo reconstruye el viaje a Lima de estos arquitectos del régimen; repasa lo que vieron y dijeron. Se muestran también imágenes desconocidas en España de la Exposición de Arquitectura que impresionó a aquellos arquitectos tradicionalistas. Con ello se quiere desenmarañar un lugar común para explicar la importancia de aquella visita en la modernización de la arquitectura española de la segunda mitad del siglo xx.

DESCRIPTORES: Arquitectura española contemporánea. VI Congreso Panamericano de Arquitectos. Lima. Luis Gutiérrez Soto. José Fonseca.

1. Introducción

En 1947, en pleno aislamiento de la España de Franco, dos hechos relacionados con la arquitectura internacional mostraron la fractura de la profesión española. Por un lado, España fue invitada a participar en el VI Congreso Panamericano de Arquitectos (CPA),

celebrado en Lima en el mes de octubre. Era la ocasión de reivindicar por vez primera ante el mundo la labor de casi una década de tradicionalismo arquitectónico de posguerra. Por otro lado, el arquitecto francés Pierre Vagó, secretario general de la Unión Internacional de Arquitectos (UIA), invitaba a Bernardo Giner de los Ríos, arquitecto español exiliado entonces

ces en París, a recopilar datos de sus compañeros en el exilio; ellos representarían a España en el Congreso Fundacional de la UIA de Lausanne, en 1948.

La presencia española en el Congreso de Lima fue aprovechada para intentar reintegrar al panorama internacional la España del régimen. La invitación del gobierno peruano fue una ocasión empleada para la propaganda exterior del franquismo. También lo fue, en ese mismo año, la celebración en Argentina de una exposición de Arte Español, organizada con motivo de la 'fiesta de la raza'. La España franquista se abría camino en el exterior a través del arte y de la arquitectura, comenzando justamente por Iberoamérica. (ver FIG. 1)

El encargo de la UIA a Giner de los Ríos era, por el contrario, la manera que tenían los países extranjeros de reivindicar a esa España deslocalizada y expulsada de su ámbito geográfico por motivos ideológicos. Así que la presencia en Lausanne de los arquitectos españoles en el exilio era el reconocimiento oficial a su labor por la modernidad arquitectónica española, truncada con la guerra civil.

En Lima se quiso defender el tradicionalismo abrazado por los arquitectos afines al régimen (MUGURUZA & *al.* 1939) al término de la guerra civil. Era la puesta de largo de esa 'arquitectura netamente española' acorde con el 'espíritu nacional'. No en vano el régimen formó una legación con arquitectos que representaban a los organismos oficiales más importantes relacionados con la arquitectura. En Lausanne,



FIG. 1/ José Fonseca, José María Ayxelá, Luis Gutiérrez Soto y José María de la Vega, en el aeropuerto de Madrid-Barajas a su regreso de Lima, el 15 de noviembre de 1947

Fuente: portada del *Diario Arriba*.

por el contrario, lo que se defendía era la vertiente de la modernidad expulsada. Sin embargo, ambos hechos se convirtieron finalmente en pasos en un mismo sentido: la reintegración de la arquitectura española a la senda de la modernidad internacional abandonada a causa de la guerra.

2. Estado de la cuestión, objetivo y método

En este artículo se pretende reflexionar sobre este paso común de dos hechos singulares diferentes hacia la modernización de la arquitectura española de posguerra. Reconocida la diferencia inicial de objetivos de ambos sucesos, interesa resaltar cómo se dio el giro hacia la modernidad en la opción que se presentaba como defensa del tradicionalismo arquitectónico del régimen. No fue baladí el asunto, por inesperado y por el impulso que le dio uno de los arquitectos más ardientes en la defensa inicial del tradicionalismo de posguerra: Luis Gutiérrez Soto; y por esto merece detenerse en el tema. A fin de cuentas, los arquitectos que viajaron a Lima ocupaban cargos en las altas instituciones del estado franquista relacionadas con la arquitectura. Así que su abjuración del tradicionalismo, desde el mismo seno del poder, supuso un paso decisivo para su abandono como opción oficial en los años sucesivos.

El viaje de los arquitectos del régimen a Lima se ha convertido en lugar común en la historiografía de la arquitectura española contemporánea desde el revuelo provocado por la crónica de GUTIÉRREZ SOTO (1947), en el *Boletín de Información de la Dirección General de Arquitectura (BIGDA)*. Fue tal el impacto de las palabras de Gutiérrez Soto en la profesión del momento, que Fonseca (1948a) hubo de contar su versión del viaje para mitigarla en algo; lo hizo en *Cortijos y Rascacielos* y en el propio *BIGDA*. FONSECA (1948b)

Generalmente este viaje se cita como el primer paso para el giro copernicano de los arquitectos de la oficialidad del régimen hacia la modernidad en la segunda mitad del siglo xx. Ya Carlos Flores dio sucinta noticia de este hecho en su libro *Arquitectura española contemporánea* (FLORES, 1961). Desde él ha sido asumido el hecho por todos los estudiosos del asunto, sin que se haya profundizado en él de manera concreta. De hecho, la única fotografía publicada en los medios de la época: la del regreso a Madrid de la legación española enviada a

Perú,¹ no suele citarse cuando se habla del tema.

Tampoco se sabe con precisión lo que hicieron los arquitectos españoles en su periplo americano porque todo él ha quedado restringido a lo que contaron sucintamente Gutiérrez Soto y Fonseca. No parece que se hayan consultado hasta ahora los documentos que trajeron de vuelta los arquitectos de la legación franquista enviada a Lima, relativos a las sesiones congresuales, manejados en la investigación que ha dado como resultado este texto². Tampoco nadie se ha preguntado hasta el momento qué vieron, qué ciudades recorrieron y qué arquitectura conocieron los arquitectos del franquismo para regresar a España decepcionados con la opción tradicionalista que presentaron y defendieron en América. Es más, nadie se ha preguntado por el más que patente silencio gráfico de este viaje tan importante. Tampoco se ha puesto en cuestión que este silencio gráfico pudiera ser intencionado, como parece que lo fue, al compararlo con los resultados del encargo de la UIA a Giner de los Ríos.

El trabajo de Giner de los Ríos fructificó en el libro *50 años de arquitectura española. 1900-1950*.³ Con él se contaba la experiencia de la modernización de la arquitectura española durante la primera mitad del siglo xx, desde la óptica particular de uno de sus actores, exiliado por participar en las políticas de la segunda república. El libro, publicado en México en 1952, hizo posteriormente pareja con el homólogo de Ucha (1954-55). Su publicación fue, más que una reivindicación, la oportunidad de encajar la obra de los arquitectos españoles exiliados en el relato de la modernización de la arquitectura española contemporánea.

Siendo la presencia española oficial en Lima un acontecimiento importante para la arquitectura del régimen, la cuestión que surge, por comparación, es por qué no se publicaron entonces ni después imágenes, salvo los escasos dibujos que acompañan la crónica de Gutiérrez Soto en el *BIDGA GUTIÉRREZ SOTO* (1947) y las dos que posteriormente publicó Baldellou (1997) Cuestión que no parece me-

nor, toda vez que en el primer número del *Boletín* de 1948 (n.6, marzo) se daba cumplida cuenta de los paneles enviados a la Exposición de Arquitectura Internacional celebrada en Río de Janeiro en noviembre de 1947.⁴

Lo que se hace en este artículo es analizar detenidamente el periplo americano de los arquitectos enviados por el régimen al VI CPA. Se reconstruye el viaje a través de las crónicas que hicieron sus protagonistas y de los documentos congresuales que trajeron de vuelta. También se han buscado en fuentes latinoamericanas⁵ imágenes del hecho más importante del congreso: la Exposición de Arquitectura y Urbanismo celebrada en la Biblioteca Nacional de Perú con motivo de las sesiones congresuales. Con ello se puede ofrecer una idea hasta ahora inédita de lo que vieron y mostraron allí los arquitectos españoles, cuyo contraste fue tan significativo como para marcar de manera irreversible su experiencia arquitectónica.

La reconstrucción documental y gráfica de este viaje aclarará la hipótesis de partida de que el silencio gráfico relativo al viaje a Lima de los arquitectos del régimen no fue casual, sino intencionado y causado por el enorme impacto que les produjo el contacto con el ambiente de modernidad que allí encontraron. Con la recuperación de las imágenes no conocidas de aquella exposición que marcó el cambio de rumbo de los arquitectos de la oficialidad del régimen se ofrece además una visión inédita y de gran interés que explica el fin del tradicionalismo en la arquitectura española de posguerra.

3. Los Congresos Panamericanos de Arquitectos

Los Congresos Panamericanos de Arquitectos comenzaron a celebrarse en 1920 en Montevideo (Uruguay), bajo la presidencia del arquitecto Horacio Acosta. Aunque referidos al continente americano en su conjunto, su origen hay que buscarlo en las primeras décadas del

¹ *Diario Arriba*, 1947, con declaraciones de José Fonseca

² Las carpetas con la documentación original se han consultado en la biblioteca de la AECID, dando la impresión de no haber sido abiertas hasta la fecha por investigadores, más que para su catalogación y archivo, desde que fueron depositadas en el Ministerio en 1947.

³ GINER DE LOS RÍOS (1952) en España, fue publicado por Adir en el año 1980, conjuntamente con el libro homólogo de Rodolfo Ucha Donate

⁴ Los ocho paneles enviados a la Exposición de Arquitectura Internacional, aunque en tamaño muy reducido, sí que

aparecen todos ellos en el número 6 del *Boletín de Información de la Dirección General de Arquitectura*, correspondiente a enero-marzo de 1948; justo el número siguiente a que tuviese lugar la exposición en Río de Janeiro, lo que hace más sospechoso aún el que de la de Lima no se publicase ninguna fotografía.

⁵ Principalmente se ha consultado al respecto el archivo del CEDODAL, en Buenos Aires; así como otras crónicas de arquitectos latinoamericanos, relativas al viaje, encontradas en la biblioteca de la AECID en Madrid.

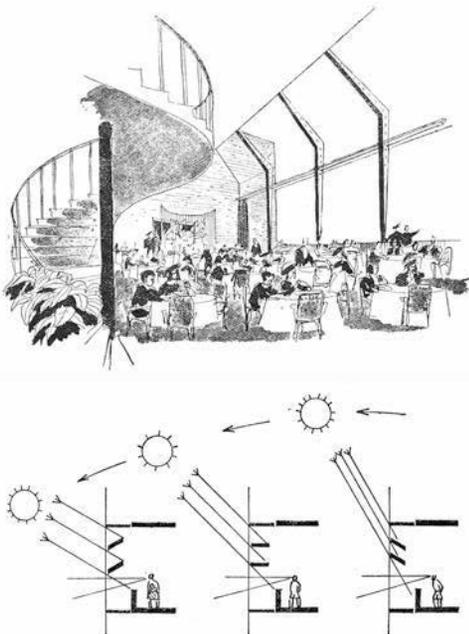


FIG. 2/ Dibujos de Luis Gutiérrez Soto del interior del salón de un club visitado durante el viaje americano y de los brise soleil del Ministerio de Salud Pública de Río de Janeiro

Fuente: GUTIÉRREZ SOTO, 1947: 10.

siglo en la voluntad de la profesión sudamericana de trabajar por una orientación adecuada a su época y a las particularidades del subcontinente latinoamericano, donde realmente fueron influyentes. Para alcanzar esa pretendida orientación arquitectónica, ingenuamente planteada libre de influencias europeas, era necesario un conocimiento de la profesión americana en su conjunto, que entonces no se tenía entre los propios arquitectos americanos. De ahí que se hicieran necesarias las reuniones. La enorme extensión del continente dificultaba el conocimiento directo de los arquitectos americanos entre sí. Además estaba la dependencia cultural de las metrópolis europeas. Así que todo ello propició que arquitectos de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Perú y Uruguay, así como representantes de Estados Unidos, decidieran reunirse periódicamente para conocerse y saber lo que hacían en sus respectivos países.

Así pues, los CPA, que no se plantearon como reuniones de periodicidad regular, sirvieron en primera instancia para el conocimiento de la actualidad arquitectónica americana; de ahí su carácter itinerante, pues no sólo se trataba de ver lo que cada uno llevase al Congreso, sino

de visitar en directo la arquitectura de la ciudad donde se celebraba cada edición. Fueron además planteados como ocasión de reflexionar sobre las tendencias estéticas de la arquitectura continental, persiguiéndose con ello la ingenua búsqueda de una orientación que diese el común denominador a la arquitectura americana del siglo xx; no en vano una de las piezas clave en las reuniones fueron, desde sus comienzos, las Exposiciones Panamericanas de Arquitectura y Urbanismo que las acompañaban. Sin olvidar, como recuerda el profesor Ramón Gutiérrez, que fueron también lugares de reflexión sobre la organización gremial de la profesión en América; siendo éste, tal vez, el mayor logro de estas reuniones GUTIÉRREZ & *al.*, 2007.

Antes de que apareciesen en Europa los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) el Comité permanente del Congreso Panamericano de Arquitectos comenzó a trabajar con sus reuniones itinerantes. En ellas, se trataron temas cuyo interés era más que evidente en el ambiente internacional de entreguerras. Cuando en 1928 se celebró el primer CIAM en el castillo de La Sarraz, bajo la innegable influencia de Le Corbusier, ya habían tenido lugar en Latinoamérica tres CPA: Montevideo (Uruguay, 1920), Santiago de Chile (Chile, 1923) y Buenos Aires (Argentina, 1927). También siguieron celebrándose tras la disolución de los CIAM en el Congreso de Otterlo (1959). De hecho, antes del de Lima, de 1947, se celebraron otros dos: en Río de Janeiro (Brasil, 1930) y en Montevideo (Uruguay, 1940).

Adelantándose a algunos de los temas tratados en los CIAM, en los tres primeros CPA se discutió: de la cuestión de la vivienda funcional en el contexto latinoamericano; de la adecuación de la formación de los estudiantes de Arquitectura a las necesidades sociales contemporáneas; y de las tendencias estéticas de la arquitectura americana. Sin embargo, no por este temprano interés en estos asuntos se puede asegurar que en los CPA se buscara una expresión arquitectónica que, coherente con los nuevos métodos y materiales de construcción, fuese expresión de un espíritu de modernidad con voluntad universal, sí perseguido en cambio por los CIAM. Cuestión aparte es que todo esto se diese en el contexto de la reorganización de la profesión arquitectónica en los países americanos como cuerpo gremial y que la orientación que se buscaba en los CPA para la arquitectura americana contemporánea convergiera con el aire de la modernidad ortodoxa llegado a América desde los CIAM, vía Le Corbusier y sus seguidores americanos.

Los CPA no eran en sí unos congresos para la modernización de la arquitectura americana; en el sentido de la modernidad ortodoxa que imbuía los CIAM. Ni siquiera su voluntad de alcance sobrepasaba los límites del continente americano. Más bien, la modernidad llegó progresivamente a ellos desde Europa (desde los CIAM), por más que en las reuniones americanas se tratasen previamente temas congruentes de funcionalidad, urbanismo y adecuación arquitectónica a las verdaderas necesidades de la sociedad contemporánea.

Los Congresos Panamericanos de Arquitectos tuvieron una marcada orientación localista. En ellos no existieron figuras de relevancia internacional en el campo de la arquitectura, como Le Corbusier y Sigfried Giedion en los CIAM. Además tampoco era su voluntad buscar una trascendencia en la arquitectura universal, como sí que perseguían los CIAM. Todos estos factores hicieron que los CPA careciesen de relevancia en la historia de la arquitectura occidental. Sin embargo, no por ello hay que dejar de valorarlos como un estupendo foro de debate arquitectónico latinoamericano. En ellos, por ejemplo, se impulsó la organización de la profesión en Latinoamérica a través de la fundación de los Colegios Oficiales de Arquitectos en los países participantes. La identificación de los arquitectos reorganizados como cuerpo gremial con la modernidad ortodoxa del Movimiento Moderno sería un rasgo adquirido, según el profesor Max Aguirre, propiciado en gran medida en estos congresos AGUIRRE (2012).

Conviene señalar, antes de continuar, que sería justamente este hecho bien característico del ambiente las reuniones panamericanas: el de la modernidad identificada con el funcionalismo, el que se encontraron en la edición de

1947 los arquitectos españoles enviados por el franquismo al celebrado en Lima. Para entonces, los CPA ya parece que estaban imbuidos de la modernidad emanada de los CIAM. Es por esto que merece la pena detenerse en lo que supuso el viaje de la legación española por Latinoamérica con ocasión de su participación en el Congreso limeño. Porque, aun teniéndola tan cerca, gran parte de la modernidad de la arquitectura española del arranque de la segunda mitad del siglo XX, hubo de venir de América. Al menos, se puede decir que vino en forma de un impulso bien importante, puesto que propició la crítica abierta al tradicionalismo español de posguerra llevado a Lima. Este impulso crítico nació del impacto experimentado por los arquitectos enviados por el franquismo en la Exposición de Arquitectura y Urbanismo asociada al congreso. También, de la ocasión que tuvieron durante el viaje (sobre todo en la vuelta, más dilatada) de visitar algunos edificios que allí se expusieron; iconos hoy, y ya entonces ejemplos destacados, de la modernidad latinoamericana. Sin olvidar tampoco la necesidad de argumentar, sin éxito, la apariencia tradicionalista de la arquitectura que ellos llevaron orgullosos como muestra de lo que entonces se hacía en España.

4. El Congreso de Lima y la delegación española

En 1947, Perú organizaba la VI edición de los CPA. Para ello el gobierno encargó la presidencia del Congreso al arquitecto Rafael Marquina, cuya obra fue la que más reconocimientos obtuvo en el V CPA (Montevideo, 1940) entre la presentada por la legación peruana. La sesión inaugural se celebró en la iglesia del convento de Santo Domingo de Lima. Poste-



FIG. 3/ Sesión inaugural del VI Congreso Panamericano de Arquitectos en la iglesia del convento de Santo Domingo de Lima, 15 de octubre de 1947. Y Arquitectos de la legación de Argentina en el VI CAP, en el claustro del convento de Santo Domingo de Lima

Fuente: GUTIÉRREZ & al., 2007: 20; CELSO, 1948: 123.

riormente, las sesiones congresuales se desarrollaron en el Instituto Riva Agüero de la ciudad limeña, entre el 15 y el 24 de octubre. Y finalmente, el congreso se trasladó a Cuzco para su clausura el 25 de octubre.

Las sesiones de debate del congreso quedaban organizadas en distintas mesas temáticas y así se hacía constar ya desde el programa inicial enviado a los países invitados a principios de año. Estas mesas temáticas eran: 1. Arquitectura americana, expresión plástica, proyección y orientación; 2. Características y funciones en las unidades vecinales de las ciudades americanas; 3. Tendencias en la enseñanza de la arquitectura; 4. Arquitectura como factor de bienestar social, el problema de la vivienda económica; 5. Arquitectura contemporánea, expresión estética y nuevos materiales y técnicas de construcción; 6. La creación de los Colegios de Arquitectos en América; y una última mesa 'cajón de sastre' para 7. Temas libres (*Boletín de Información de la Dirección General de Arquitectura*, 1947a: 25).

Además de todo ello, la agenda del congreso limeño comprendió, como no podía ser de otro modo: recepciones oficiales a los congresistas, visitas guiadas a ejemplos destacados de la arquitectura, de Lima (principalmente monumentos y arquitectura colonial), celebración de exposiciones de arte prehispánico, colonial y pintura peruana, así como de trabajos de los estudiantes de la escuela de arquitectura, viajes a ruinas prehispánicas y festejos varios especialmente organizados para la ocasión (entre los cuales, curiosamente, hubo una corrida de toros y la representación de un auto sacramental del barroco colonial en la iglesia del convento de San Francisco). Aunque lo que tal vez se esperaba con mayor interés de todo ello, por encima incluso de las sesiones y conclusiones del propio congreso, fuese la tradicional Exposición Panamericana de Arquitectura y Urbanismo. En esta edición, esta exposición tradicional en los CPA se vio acompañada además por la Exposición Panamericana del Libro de Arquitectura y Urbanismo, organizadas ambas en las salas de la Biblioteca Nacional de Perú.

La invitación a participar España como país observador en esta edición limeña de los CPA, junto con un programa genérico de la temática del Congreso, llegó al Ministerio de Asuntos Exteriores español desde su homólogo peruano

no en torno al mes de mayo de 1947. Con España, también estaban invitadas como 'observadoras' otras naciones europeas: Portugal, Bélgica, Francia, Holanda, Inglaterra, Italia, Suecia y Suiza; aunque finalmente sólo enviaron representantes España, Francia y Portugal. La importancia que desde el gobierno franquista se le quiso dar a este evento se adivina en el hecho de que esta invitación se hizo pública, para el conocimiento de la profesión española, inmediatamente; nada menos que en el *Boletín de Información de la Dirección General de Arquitectura* (n. 3, junio de 1947). Sin duda esta publicidad es indicio cierto de que el franquismo vio en esta ocasión la oportunidad inmejorable de salir al mundo en pleno aislamiento internacional. Y fue a la profesión arquitectónica a quien se le asignó el nada desdeñable papel diplomático de apoyar la apertura del régimen, comenzando la labor de restitución de España al panorama exterior por donde los lazos históricamente habían sido más estrechos: Latinoamérica. Por eso, a la vez que se publicaba en el *BIDGA* la invitación peruana, se cursaban las invitaciones oficiales desde el Ministerio receptor a los órganos oficiales relacionados con la arquitectura española.

No se puede olvidar que la España de Franco se encontraba inmersa en aquel momento en pleno aislamiento internacional. Eran los años centrales de la Autarquía. Justo el año anterior, 1946, las Naciones Unidas, caídos en la segunda guerra mundial los regímenes con los cuales el franquismo incipiente había mostrado abierta simpatía, había deslegitimado el régimen franquista condenándolo al ostracismo internacional con la Declaración de San Francisco y recomendando a las naciones extranjeras la retirada de sus embajadores. Así que, la legación española al Congreso de Lima hay que valorarla en lo que realmente parece que fue: una pieza de ajedrez más, hábilmente manejada por el gobierno franquista, para la reintegración del país al tablero del panorama internacional. Por eso se entiende que desde el poder se pusiera un vivo interés en que la invitación peruana llegase a los organismos españoles más relevantes relacionados con la arquitectura. El objetivo no parece que fuese otro que enviar a Lima una nutrida representación de la arquitectura oficial. Se intentó, pues, formar una embajada cultural del más alto nivel. No en vano, entonces también se estaba organizando la Exposición de Arte Español en la Embajada Argentina, país con el que no se

⁶ Así se denominaba entonces lo que hoy se conoce como 'Fiesta de la Hispanidad', que conmemora en España el descubrimiento de América. Al menos así aparece nom-

brada en la prensa de la época consultada, por ejemplo el diario *Arriba*.

cortaron relaciones, con motivo de la 'Fiesta de la raza'.⁶ Esta exposición tuvo lugar en Buenos Aires durante la semana del 12 de octubre de 1947 y a ella tendrían la oportunidad de asistir los arquitectos españoles de la legación, como se contará más adelante.

Es más, la legación española no iba solamente a participar en el congreso. La duración y el recorrido del viaje, así como los integrantes del equipo enviado por el gobierno español demuestran que el viaje a Lima fue una expedición. Su tarea era la de recorrer Latinoamérica para dar a conocer lo que se estaba haciendo en España, así como conocer lo que fuera de ella se hacía y la imagen que de España se tenía allende las fronteras nacionales.

Pero regresando a la formación de legación española al CPA de Lima, el Ministerio de Asuntos Exteriores español trasladó la invitación a todos los organismos oficiales relacionados con la arquitectura, apuntando siempre a los cargos más altos. De la Dirección General de Arquitectura se invitó a Francisco Prieto Moreno, Director General de Arquitectura. Prieto Moreno no fue, sino que envió en su lugar a Luis Gutiérrez Soto, de reconocida influencia y notable presencia en la arquitectura oficial del momento.⁷ En la Dirección General de Regiones Devastadas y Reparaciones, José Moreno Torres, Director General, delegó su presencia en el arquitecto José María Ayxelá y Tarrats, funcionario de la Dirección General. Del Instituto Nacional de la Vivienda acudió el Director de su Servicio de Arquitectura: José Fonseca. Él sería el representante de la legación por ser el cargo de mayor rango presente ella; por eso fue quien más habló públicamente durante el viaje, así como para los medios. También se cursó invitación a los Colegios de Arquitectos de Madrid y Cataluña. Sin embargo, sus decaños: José Yarnoz Larrosa y José María Ros Vila, respectivamente, no acudieron ni mandaron representantes, sin que se pueda saber la causa. Lo mismo sucedió con los directores de las dos Escuelas de Arquitectura españolas de entonces, Madrid y Barcelona: Emiliano Canosa Gutiérrez y Francisco de Paula Nebot i Torrens, respectivamente; que tampoco asistieron ni delegaron. Finalmente, el Ministerio de Justicia envió al arquitecto José María de la Vega Samper, que era asiduo colaborador y arquitecto de plantilla de la Compañía Telefónica.

⁷ Valga decir que en esas fechas estaba en marcha el que sería uno de los iconos arquitectónicos de la arquitectura de posguerra: el Ministerio del Aire, de Luis Gutiérrez Soto, que fue uno de los edificios que se mostró en Lima.

⁸ No hay que olvidar que fue el mismo Gutiérrez Soto quien denominó, no sin vehemencia, en la I Asamblea Nacional

No ha sido posible saber si la invitación se cursó a más instituciones oficiales que la rechazasen, como hicieron las Escuelas y los dos Colegios de Arquitectos. Sin embargo, de lo mencionado se deduce la importancia que el gobierno le dio a la representación española en el congreso de Lima, toda vez que era la primera ocasión que se le ofrecía la posibilidad de salir al mundo a contar lo que en España se estaba haciendo en materia arquitectónica desde el final de la guerra civil. Y hay que insistir en que el programa del congreso, incluyéndose la celebración de la Exposición de Arquitectura y Urbanismo, se conocía desde el principio. Lo cual es de capital importancia para comprender el matiz que tomaron los acontecimientos y para dudar de las justificaciones que luego darían los arquitectos de la legación española al respecto del papel representado por España en tal exposición.

Así pues, la legación española quedó integrada por arquitectos de acreditado prestigio en el panorama español contemporáneo; arquitectos que además pertenecían y representaban a los organismos oficiales más importantes, salvo los Colegios profesionales y las Escuelas. Sin embargo, fue justamente el hecho de que el Director General de Arquitectura, Prieto Moreno, delegase en Luis Gutiérrez Soto, lo que hizo tal vez que hoy tenga sentido hablar de la presencia española en el Congreso de Lima. No en vano sería su presencia entre los representantes de la legación lo que convirtió en trascendente para la arquitectura española de la segunda mitad del siglo XX. De no haber sido por él y por su honrado ejercicio de autocrítica que realizó a la vuelta del periplo americano, quizás este congreso, anodino como diría en su crónica —con unas conclusiones que calificó de «nada entre dos platos que a nadie interesan» GUTIÉRREZ SOTO, 1947: 12— hubiese pasado inadvertido y nadie hubiese hablado de él más que la prensa afín al régimen.⁸

De hecho, lo que hace interesante la presencia española en este congreso no fue lo que dijeron en él los arquitectos españoles enviados por el régimen. Se sabe, porque lo contaron, que todos ellos participaron activamente en las sesiones de debate. Incluso José Fonseca, como representante de la legación es-

de Arquitectos (1939) el papel de 'soldados de la vanguardia del ejército de la paz' para los arquitectos españoles. Y esto para hacer la arquitectura que, según los arquitectos próximos al poder entre los que él se encontraba, pensaron entonces que debía ser la expresión del espíritu nacional. Ver GUTIÉRREZ SOTO, 1939: 39-56



FIG. 4/ El viaje de vuelta de los arquitectos españoles y Luis Gutiérrez Soto y José Fonseca conversando con un padre dominico durante la celebración del VI CPA en el convento de los Dominicos de Lima

Fuente: BALDELLOU, 1997: 40.

pañola, tuvo una intervención oficial en la segunda sesión plenaria, que ni siquiera se conserva en la documentación inédita que trajeron de vuelta los cuatro arquitectos. Tampoco se conserva entre esa documentación inédita, mucho menos en las actas del congreso, publicadas en 1953, la intervención de Gutiérrez Soto en la comisión de tendencias actuales de la arquitectura o la de José María de la Vega sobre la organización colegial de los arquitectos en España. Sólo hay de ellas sucintas referencias en los textos que sí se publicaron y entre las actas de las sesiones de debate.⁹

Lo importante de este Congreso de Lima para la arquitectura española de posguerra fue que permitió a cuatro arquitectos próximos a la esfera del poder viajar fuera de España y tomar el pulso de lo que se estaba haciendo allende las fronteras nacionales. Al hacerlo propició algo que no esperaba nadie en el más desfavorable de los casos: la sincera autocrítica que

hiciera luego Gutiérrez Soto respecto a la situación nacional, visto el inesperado batacazo sufrido por la arquitectura española presentada en la Exposición de Arquitectura y Urbanismo con ocasión del Congreso, que ellos ingenosamente pensaban tendría un rotundo éxito en su primera salida al mundo. De no haber sido por este hecho inesperado, la fascinación de Gutiérrez Soto por el aspecto de modernidad de la arquitectura latinoamericana que vio en directo y en la exposición, no se habría hablado del congreso de Lima ni tendría sentido hablar ahora de él porque no hubiese tenido consecuencias para la arquitectura española del arranque de la segunda mitad del siglo xx. Sin embargo, es pertinente hacerlo porque propició que fuesen los arquitectos próximos al poder los que alzasen la voz para proclamar, visto el desastroso resultado del tradicionalismo español en el exterior, que tal vez la postura española de los arquitectos de posguerra (aquellos que Manuel Ribas dio en llamar 'Equipo de Madrid', como recuerda el profesor Cirici¹⁰) era equivocada o, cuanto menos, anacrónica.

5. El periplo americano

Aunque el Congreso de Lima duró tan sólo once días —del 15 al 25 de octubre—, que es sin duda mucho más de lo que duran hoy en día este tipo de reuniones, el viaje de la legación española se extendió durante aproximadamente mes y medio. Fue un viaje oficial importante; también en lo personal, pues hay noticia de que alguno de los arquitectos viajó con familia, como De la Vega Samper que lo hizo acompañado de su reciente esposa. No parece, pues, que hubiese improvisación en él; más siendo la vez primera 'salida' de la arquitectura española de posguerra en el período de la Autarquía.

Entre las carpetas de documentación que se trajeron los cuatro arquitectos españoles de vuelta, en la Biblioteca de la AECID, no hay nada relativo al desarrollo del viaje. Sin embargo, por lo que contaron Fonseca y Gutiérrez Soto, se puede reconstruir el itinerario del periplo americano de la legación española con cierto margen de incertidumbre en algunos puntos. Hacerlo supone un ejercicio importante

⁹ Las cuatro carpetas de documentación original que se trajeron de Lima los cuatro arquitectos españoles se han consultado en la Biblioteca de la AECID para la investigación que ha generado este artículo. Su aspecto y el estado de los documentos hacen pensar que casi con seguridad no se abrieron desde que se depositaron en la biblioteca o, al menos, desde su catalogación por los bibliotecarios.

¹⁰ La denominación de 'Equipo de Madrid' para designar a los arquitectos próximos al poder aglutinados en torno a la figura de Pedro Muguruza: Bidagor, D'Ors, Prieto Moreno, García Loas, Valentín Gamazo, Acha, Muñoz Monasterio, Gutiérrez Soto, García Pablos, Tamés, entre otros, aparece en CIRICI, 1977: 110, atribuida a Manuel Ribas



FIG. 5/ Itinerario del periplo americano de la legación española asistente al VI CAP, elaboración propia a partir de las crónicas de Luis Gutiérrez Soto y José Fonseca

Fuente: GUTIÉRREZ SOTO, 1947 y FONSECA, 1948b.

a la hora de comprender lo que supuso para ellos viaje tan largo: visitando ciudades, conferenciando, estableciendo lazos de fraternidad con arquitectos latinoamericanos, discutiendo con los estudiantes de arquitectura —henchidos de un rabioso funcionalismo, como diría luego GUTIÉRREZ SOTO, 1947: 13— y fijándose en la arquitectura moderna que a su paso hallaban. La reconstrucción es necesaria porque sorprendentemente no hay testimonio gráfico de este viaje publicado; cuando sin duda lo hubieron de recoger los arquitectos españoles, aunque decidiesen mantenerlo inédito en sus respectivos archivos.

Por lo que del viaje contaron Fonseca y Gutiérrez Soto en sus respectivas crónicas y por las noticias de la prensa del momento no se puede establecer con precisión el momento de la partida de la legación de Madrid hacia América. Lo único cierto que al respecto se puede asegurar hasta la fecha es que los cuatro arquitectos españoles llegaron a Buenos Aires el 7 de octubre, procedentes de Recife, Fonseca, 1948b, el punto de desembarco de la legación en Latinoamérica. En la capital los arquitectos españoles asistieron, invitados por la Embajada Española en Argentina, a la inauguración de la Exposición de

Arte Español, el día 12. De esta exposición sí da cumplida cuenta la prensa española de la época; por ejemplo el diario *Arriba*, que, sin embargo, no menciona la presencia en ella de los arquitectos en ‘misión diplomática’.

Con ocasión de esta primera escala en Buenos Aires, la Embajada Española organizó una recepción oficial para que los cuatro arquitectos enviados por el gobierno franquista entrasen en contacto con los miembros de la Sociedad Central de Arquitectos de Argentina. Según contaron Fonseca y Gutiérrez Soto luego, gracias a este hecho se establecieron unas muy cordiales relaciones entre ambas legaciones. De esta ocasión surgió además el que los arquitectos españoles tuviesen la oportunidad de visitar la arquitectura bonaerense acompañados por colegas argentinos de la Sociedad Central. Así que es de suponer, aunque no dijeron qué vieron en concreto, que les enseñarían lo que en aquel momento un arquitecto local considerase lo más representativo del Buenos Aires moderno.

Pese a ello, no parece que nada de especial llamase la atención a los arquitectos españoles en Buenos Aires. La ciudad y su arquitectura les resultaron ‘muy europeas’; muy de lo que estaban acostumbrados a ver en Madrid o incluso en París. Y ello a pesar del Obelisco de la plaza de la República (Alberto Horacio Prebisch, 1936) y de los edificios Comega (J. Douillet, 1931), Kavanagh (Sánchez, Lagos y De la Torre, 1934) y Shell-Mex (Calvo Jacobs y Giménez, 1936), que sin duda verían, por ser ya entonces iconos de la modernidad arquitectónica bonaerense, al menos en su apariencia externa. Quizás no se sorprendieron porque los interiores de los edificios, de aspecto bien moderno, eran ejemplos del Art Decó familiar a los arquitectos españoles. Aunque FONSECA (1948b), comentando la visita a varios edificios de oficinas de Buenos Aires, se detuvo en detalles puramente constructivos desconocidos en la España del momento. Él se fijó en: las puertas troqueladas con apliques de latón, fabricadas en serie; en las lunas de vidrio de gran formato; en el papel-madera usado para revestir paredes interiores y en las persianas venecianas, completamente desconocidas en España. Incluso le llamó la atención el uso de baldosas de hormigón prefabricadas para las aceras. Detalles, todos de menor importancia.

En Buenos Aires hubo tiempo también para una jornada maratoniada de conferencias de los españoles en la sede de la Sociedad Central. Sin embargo, ésta tendría lugar durante el viaje de

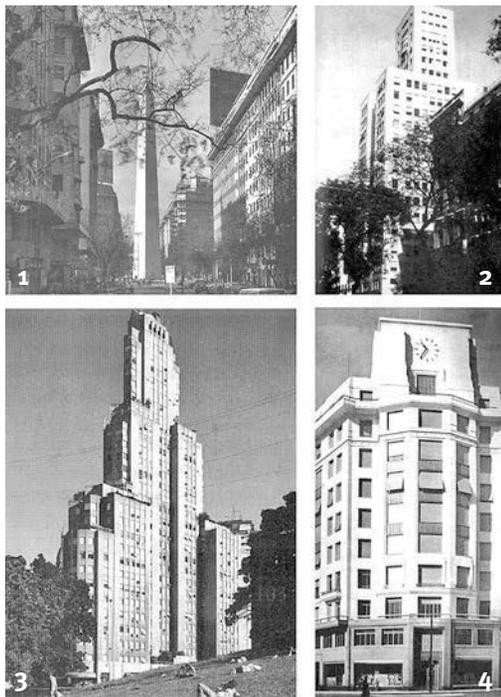


FIG. 6/ 1: Obelisco de la Plaza de la República, Buenos Aires, Alberto Horacio Prebisch, 1936

Fuente: GUTIÉRREZ, 1998: 393.

2: Edificio Comega, Buenos Aires, J. Douillet, 1931

Fuente: PASTORE, 1998: 25.

3: Edificio Kavanah, Buenos Aires, Sánchez, Lagos y De la Torre, 1934

Fuente: PASTORE, 1998: 55

4: Edificio Shell-Mex, Buenos Aires, Calvo Jacobs y Giménez, 1936

Fuente: PASTORE, 1998: 56.

vuelta, más calmado, pues en la ida estaban los tiempos más tasados para la legación española de camino a Lima. Fue con el medio centenar de arquitectos de la delegación Argentina con quienes mejores y más fructíferas relaciones se establecieron. De ahí que el mayor éxito de este contacto con los arquitectos argentinos, expresamente buscado y facilitado por la Embajada Española, fue la idea de organizar una Exposición Hispanoamericana de Arquitectura, cuya primera edición se celebró en Madrid en octubre de 1948.¹¹

La legación española se dirigió desde Buenos Aires a Santiago de Chile. Allí se produjo una escala que no debió de durar más de un día, a juzgar por las fechas que se barajan con certe-

za sobre el viaje. Tras esta breve parada, el viaje prosiguió hacia Lima. En la capital limeña se encontraban ya el 14 de octubre, preparados para asistir a la sesión inaugural del Congreso en el Convento de Santo Domingo. Allí, junto a los aproximadamente cuatrocientos cincuenta congresistas, fueron recibidos por el Presidente de la República y altos dignatarios de los Organismos peruanos. Curiosamente se ha podido recuperar una imagen de esta sesión inaugural no por lo que los españoles pudiesen traer de vuelta, sino de la documentación gráfica de la legación argentina de la Sociedad Central de Arquitectos, cuya *Revista de Arquitectura* le dedicó al congreso limeño todo un número monográfico (el de diciembre de 1947).

Durante el tiempo que los arquitectos españoles permanecieron en Lima, participaron en los diversos grupos de trabajo organizados por el Congreso con antelación. También tuvieron ocasión de empaparse de la arquitectura limeña, con especial énfasis en las visitas organizadas a los ejemplos arquitectónicos más notables del barroco colonial. Siendo esto mismo algo que tanto Gutiérrez Soto como Fonseca destacaron en sus crónicas, con gran carga sentimental por la identificación de la presencia española en Perú, viva aún en sus monumentos.

Del viaje de vuelta hay noticias aún más anecdóticas en cuanto a fechas; lo cual dificulta hacerse una idea precisa de lo que pudiesen hacer y ver los arquitectos españoles en las distintas escalas que hicieron. Aunque lo que importa es que fue un recorrido más dilatado —del 25 de octubre al 15 de noviembre— que permitió a los arquitectos españoles una vuelta pausada visitando ciudades con algo de tranquilidad y conferenciando en ellas en los ámbitos relacionados con la arquitectura: Societades de Arquitectos, Escuelas de Arquitectura o simplemente reuniones particulares con arquitectos conocidos durante la estancia en Lima.

En las paradas de este viaje de regreso, los arquitectos españoles pudieron ver la arquitectura histórica de las ciudades donde descansaban, así como también la contemporánea. Aunque no hablaron, salvo en el caso específico de Río de Janeiro, de edificios concretos; sino que en sus respectivas crónicas Luis Gutiérrez Soto y José Fonseca se refirieron más bien a generalidades.

Al pasar de nuevo por Santiago de Chile los arquitectos españoles visitaron la Cátedra de

¹¹ Parece que ésta fue sugerencia de los arquitectos argentinos durante la sesión de conferencias; con la conclusión

de que la muestra se organizó en la Casa de Campo de Madrid al año siguiente.

Vivienda Económica del profesor Venegas en la Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica. Conocido el gran interés de José Fonseca en la materia de la vivienda económica y dada su dedicación profesional en España al asunto desde su juventud, en los años 1920, fue invitado a dar allí una conferencia sobre la intervención del Estado Español en la vivienda rural. Fonseca aprovechó para contar los casos de la colonización agraria de posguerra. Y de ella destacó tanto el interés por la resolución de la vivienda mínima —que fue su propio interés durante toda su carrera profesional, con no poca influencia en el asunto desde el su puesto de Director de Arquitectura del INV— así como de la influencia en ella de los postulados de Sorroa y Alejandro Herrero, trasladando este último el conocimiento que tenía del urbanismo americano de los barrios Radburn a la experiencia española (FONSECA, 1948b).

En cuanto a los edificios que pudieron visitar en su segunda estancia en Santiago de Chile, sólo se pueden hacer suposiciones. Ninguno de los arquitectos de la legación española dejó dicho nada en concreto. Sin embargo, dado que se detuvieron algunos días en la ciudad, es fácil que pudiesen ver: el Edificio Oberpaur (Sergio Larraín García-Moreno, 1929-1930), el Edificio de Renta «El Barco» (Sergio Larraín García-Moreno, 1935), la Facultad de Derecho (Juan Martínez, 1936-1938) o el edificio de viviendas de la Caja de Previsión y Estímulo de Empleados del Banco de Chile (José Carles y Guillermo Kaulen, 1936). Todos ellos eran muestras bien significativas en aquel momento de la arquitectura moderna de la ciudad por la que sin duda se movieron.

Tras la escala en Santiago de Chile, el viaje de vuelta llevó a los arquitectos españoles de nuevo a Buenos Aires, donde pasaron algunos días más que durante la primera visita. Con la experiencia previa en la ciudad y con la amistad y cercanía que tuvieron en Lima con los arquitectos de la legación argentina, los arquitectos españoles fueron recibidos en la sede de la Sociedad Central de Arquitectos. Para ello se organizó una jornada intensa de trabajo y debate con arquitectos y estudiantes de arquitectura de Buenos Aires. La idea de esta jornada no fue otra que dar la oportunidad a los arquitectos españoles de explicar la arquitectura que unos días antes habían mostrado, con un sonoro fracaso, en la Exposición de Arquitectura y Urbanismo del Congreso de Lima. De manera que cada uno de ellos contó aquello de lo que tenía gran conocimiento respecto a la situación de la arquitectura española contemporánea. José Fonseca contó su experiencia al frente del Servicio de Arquitectura del Instituto Nacional de la Vivienda. Desarrolló, contándoles el caso español de posguerra, uno de los temas tratados en las sesiones congresuales: el de la investigación en la cuestión de la vivienda funcional, entendida en España como vivienda social. José María Ayxelá también desarrolló un tema en el que tenía sobrada experiencia, relacionado en parte con el problema de la vivienda: la reconstrucción nacional llevada a cabo por la Dirección General de Regiones Devastadas en pueblos arrasados durante la guerra y también en Madrid. Luis Gutiérrez Soto, no obstante, disertó sobre las tendencias de la arquitectura española contemporánea, incidiendo en la intención estética.



FIG. 7/ De izquierda a derecha: Edificio Oberpaur, Santiago de Chile, Sergio Larraín García-Moreno, 1929-1930; Edificio de Renta «El Barco», en Santiago de Chile del arquitecto Sergio Larraín García-Moreno, 1935; Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, Juan Martínez, 1936-1938

Fuente: AGUIRRE, 2012: 238; AGUIRRE, (archivo personal, 2012); AGUIRRE, 2012: 242.

No se conservan las transcripciones de estas charlas. Los arquitectos españoles dijeron darlas de manera casi espontánea; por lo que no conservaron notas. Así que es difícil conocer el alcance de la sesión de debate entre arquitectos españoles y argentinos en aquel intenso día. Sin embargo, es fácil comprender que esta reunión retomó alguno de los temas tratados días antes en Lima en el ambiente general del Congreso; sólo que esta vez el caso se redujo claramente a la comparación Argentina-España. Y no es raro pensar que los españoles dedicaron no poco esfuerzo en intentar justificar por la vía del planteamiento de la vivienda funcional la cuestión espinosa del aspecto tradicionalista de la arquitectura española de posguerra. Este aspecto fue el que mayor estupor produjo en todos cuantos tuvieron ocasión de ver lo que los españoles mostraron en Lima. Por eso la sesión en Buenos Aires debió de servir para acercar posiciones con los arquitectos argentinos, de quienes los españoles guardaron memoria de las mayores muestras de respeto y consideración durante el viaje (GUTIÉRREZ SOTO, 1947: 13).

En el viaje de vuelta, la legación se dirigió de Buenos Aires a Montevideo, donde hizo escala. Sin embargo, no hay referencias de lo que allí viesen o dijese. Tampoco se sabe si en la capital uruguaya se detuvieron algunos días o fue una simple parada. Sí hay noticias más detalladas de la posterior estancia de varios días en Río de Janeiro, antes de regresar a Madrid. De hecho no es sólo que Luis Gutiérrez Soto contase con más detalle esta visita en su crónica para el *BIDGA* (GUTIÉRREZ SOTO, *op. cit.*); es que lo que luego se pudo ver tanto en su obra posterior, como en la de José María de la Vega: el edificio del Alto Estado Mayor de la Defensa (Madrid, 1949-1953) y el Pontificio Colegio Español de San José (Roma, 1956-1965), respectivamente, fue ésta la arquitectura que más les impactó del viaje, por su aspecto de modernidad. Cabría decir incluso que la modernidad importada de América con ocasión de esta visita lo fue a través de la apariencia de los edificios que visualmente más huella dejaron en Gutiérrez Soto en Río de Janeiro. Tan es así, que a partir de este viaje abandonó el lenguaje tradicionalista para adoptar sin ambages la apariencia de modernidad que recibió como

un golpe sordo de los edificios brasileños visitados durante la estancia en Río de Janeiro, de los que ya había visto fotografías en la Exposición de Arquitectura y Urbanismo del Congreso de Lima, donde además fueron premiados.¹²

Los edificios que Gutiérrez Soto señalaría de entre los visitados en Río de Janeiro por el gran impacto que le causaron fueron: el célebre Ministerio de Educación y Salud Pública (Lúcio Costa y Oscar Niemeyer, 1936-1943), icono de la modernidad brasileña; la Sede de la Asociación Brasileña de la Prensa (ABI, Associação Brasileira de Imprensa) y el Aeropuerto Internacional Santos Dumont (ambos de los prestigiosos hermanos arquitectos Marcelo, Milton y Maurico Roberto - MMM Roberto), así como algunas sedes de bancos y oficinas, entre los cuales cabría imaginar que estaría la ya entonces célebre sede del Banco Boavista (Oscar Niemeyer, 1946), otro de los iconos de la modernidad brasileña entonces a pesar de ser tan reciente.

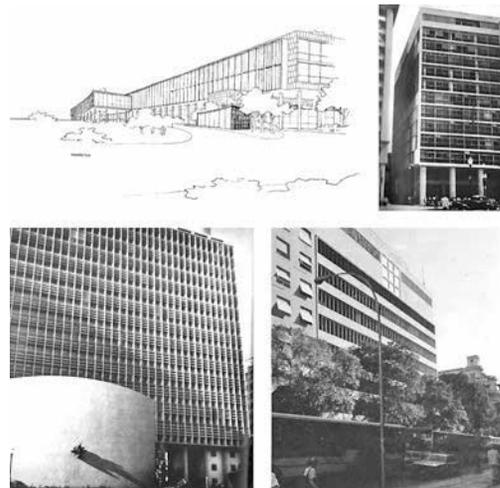


Fig. 8/ De izquierda a derecha y de arriba abajo: Aeropuerto Internacional Santos Dumont, Río de Janeiro, MMM Roberto; Sede del Banco Boavista, Río de Janeiro, Oscar Niemeyer, 1946; Ministerio de Educación y Salud Pública, Río de Janeiro, L. Costa y O. Niemeyer, 1936-1943; Sede de la Associação Brasileira de Imprensa, Río de Janeiro, MMM Roberto

Fuente: SEGAWA, 2002: 87; NIEMEYER, 1975: 69; NIEMEYER, 1975: 32; SEGAWA, 2002: 86.

¹² La lista de edificios premiados de cada una de las delegaciones se pudo ver entre los documentos congresuales que contenían las carpetas de los arquitectos españoles presentes en el congreso, consultadas en la Biblioteca de la AECID. Curiosamente, en esta documentación también es posible ver cómo la legación española obtuvo el reconocimiento por lo presentado con una mención especial,

que ha de suponerse honorífica por la reacción de estupor que contó Luis Gutiérrez Soto en su crónica generada en los presentes por el tradicionalismo español. Hay que recordar que en la cena de honor del congreso los estudiantes gritaron durante los brindis «vivas a Vignola y Palladio» en reacción a la arquitectura española. (GUTIÉRREZ SOTO, 1947: 13).

De hecho, dos gestos influidos por Le Corbusier en estos edificios cariocas se marcarían significativamente en la memoria de Gutiérrez Soto como impresiones de una apariencia de modernidad internacional: los *brise-soleil* y los *pilotis* del Ministerio y de la ABI. Así que no es sólo que en las obras posteriores abandonase la retórica tradicionalista a la vez que ponía en tela de juicio la postura que unos años antes defendiese. Es que, entendiendo superficialmente la modernidad como un lenguaje arquitectónico, rescató para el edificio del Alto Estado Mayor de la Defensa los *brise-soleil* empleados por MMM Roberto en la ABI, como es evidente a una visión conjunta de ambos.

De modo que este periplo americano con ocasión de la participación en el Congreso Panamericano de Arquitectos celebrado en Lima fue ocasión para que los arquitectos españoles entrasen en contacto directo con la modernidad internacional. Sin embargo, no fue tal vez la visita directa de los edificios lo que más impresionó a la legación española y lo que sirvió de revulsivo para su repentino giro del tradicionalismo a la modernidad en la arquitectura española oficial. El golpe sordo al tradicionalismo español de posguerra fue asestado en el episodio central de todo el Congreso: la Exposición de Arquitectura y Urbanismo, celebrada en las salas de la Biblioteca Nacional del Perú, en Lima. En lo que allí sucedió parece que está la clave para comprender por qué no se publicaron documentos gráficos de la presencia española en el congreso de Lima, más concretamente de la arquitectura que allí se mostró, cuando los demás países sí que lo hicieron y, en algunos casos como el argentino, profusamente. Así que conviene repasar más detenidamente esta exposición, porque lo que allí vieron y sintieron los arquitectos españoles fue clave para su inesperada reacción a la vuelta a Madrid. De modo que mucho de lo que parece que visitaron después en el viaje de vuelta de Lima a Madrid vino condicionado, o al menos sugerido, por lo que los distintos países intervinientes en el Congreso mostraron en sus respectivas secciones dentro de la exposición.

3. La Exposición Panamericana de Arquitectura y Urbanismo

Se sabe los temas de que hablaron los arquitectos españoles en su periplo americano en sus distintas intervenciones, aunque no permanecen los textos de sus discursos ni notas que llevasen. No importa, no obstante, pues lo realmente importante para lo que aquí se trata

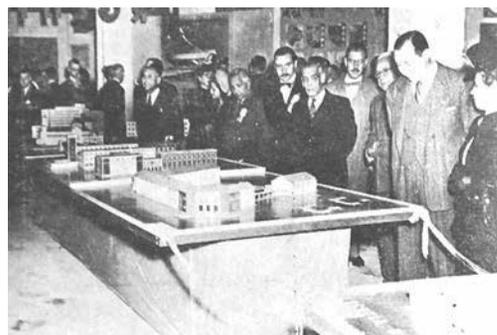


Fig. 9/ Fotografía de la inauguración de la Exposición Panamericana de Arquitectura y Urbanismo en la Biblioteca Nacional del Perú, octubre de 1947, sección de Argentina

Fuente: CELSO, 1948: 130.

fue la participación en la que Gutiérrez Soto calificó como la 'actividad de mayor interés' de todo el Congreso: la Exposición Panamericana de Arquitectura y Urbanismo, celebrada en la Biblioteca Nacional de Lima (GUTIÉRREZ SOTO, 1947: 13).

Las Exposiciones Panamericanas de Arquitectura y Urbanismo eran uno de los grandes atractivos de los CPA, pues ayudaban a la difusión de la arquitectura contemporánea de los países participantes, incluidos los observadores. De hecho, contenían premios y menciones a la arquitectura presentada que se juzgase más representativa del espíritu que animaba los CPA; lo que da una idea de su importancia en los Congresos y de lo seriamente que eran preparadas por las legaciones de los países participantes.

A pesar de que Luis Gutiérrez Soto dijese que la contribución española a esta exposición fue improvisada y de montaje apresurado, puesto que no habían tenido noticia de ella hasta llegar a Lima, lo cierto es que su celebración se anunciaba en el programa resumido que llegó junto a la invitación peruana al gobierno español a participar en el Congreso de Lima. No hay más que ver el anuncio en el *BIDGA* en la que ésta se hizo pública (*Boletín de Información de la Dirección General de Arquitectura*, 1947a). Esta excusa, que puede sospecharse tal dada la incompreensión de la arquitectura española mostrada, es menos consistente como excusa cuando se atiende a la descripción del material gráfico que el propio Gutiérrez Soto relata en su crónica que expusieron en representación de España. Para ser la española una 'participación improvisada', aunque no exenta de ilusión, lo que montaron los ar-

arquitectos españoles tenía tanta información gráfica como para llenar dos biombos y varias mesas con fotografías, planos, dibujos y libros que mostraban lo más granado de la arquitectura de posguerra. No parece, pues, que no fuesen tan poco preparados ni avisados sobre lo que iba a suceder en Lima, por más que España no participase en el concurso de arquitectura al ser nación observadora.

¿Y qué fue lo que mostraron a los arquitectos y estudiantes latinoamericanos los cuatro arquitectos españoles de parte del gobierno franquista? Pues lo que en la antesala de la Exposición propiamente dicha enseñaron de España fue lo que en aquel momento se consideraba desde las esferas de la oficialidad que era lo más representativo de la arquitectura española contemporánea: el Ministerio del Aire (de Gutiérrez Soto, aún en construcción); la operación urbanística y arquitectónica de reordenación del acceso a la Ciudad Universitaria de Madrid; la terminación de la extensión del Paseo de la Castellana con los Nuevos Ministerios, también en Madrid;¹³ diversas actuaciones de reconstrucción llevadas a cabo por la Dirección General de Regiones Devastadas y Reparaciones, entre las cuales, aunque no se citasen casos concretos, bien cabe imaginar que estaría la operación de Brunete, recurrente en la propaganda; así como varios ejemplos de obras particulares que, dado que no se han localizado fotografías ni más descripciones, es difícil saber qué ni cuántas fueron.

Todos eran ejemplos del tradicionalismo que adoptó la cúpula arquitectónica de la oficialidad española tras la I Asamblea Nacional de Arquitectos celebrada en Madrid nada más darse por terminada la guerra civil (MUGURUZA & *al.*, 1939). Es decir, 'la flor y nata' de la arquitectura del régimen, presentada con no poca ingenuidad como una superación consciente, por su aspecto tradicionalista y su carácter funcional, del funcionalismo maquinista de la ortodoxia moderna representada por la arquitectura de Le Corbusier.¹⁴

¹³ Aunque fuese ésta una operación de Secundino Zuazo proyectada y comenzada en los años de la segunda república, como es bien conocido.

¹⁴ El ambiente ingenuo de superación del 'maquinismo moderno' de Le Corbusier con la postura tradicionalista española lo expresaba Emilio Pereda al decir: «Estamos ya hartos de las exageraciones que se escriben sobre arquitectura 'funcional' y de oír a nuestros jóvenes conferenciantes propugnar el estudio de las viviendas con arreglo al trabajo que en ellas se realiza, que muchas veces es todo lo contrario de trabajo: descanso, diversión, como si fuesen fábricas establecidas con arreglo a las normas científicas del sistema Taylor de

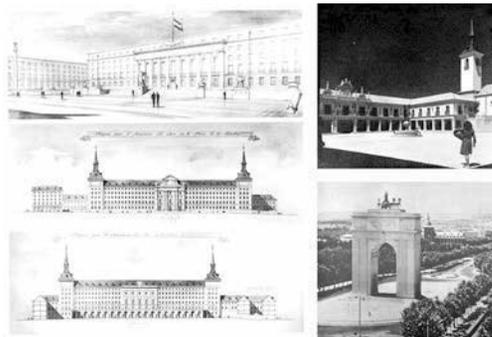


FIG. 10/ Algunos de los edificios posiblemente presentados por España en la Exposición Panamericana de Arquitectura y Urbanismo: de izquierda a derecha y de arriba abajo: Dibujos de la fachada principal del Ministerio del Aire, Madrid, que bien pudieron ser alguno de los que se mostraron en Lima en la muestra española, pues en 1947 el edificio aún no estaba terminado; Plaza de Brunete; Arco de la Victoria en el acceso monumental a la Ciudad Universitaria de Madrid, Modesto López Otero y Pascual Bravo; aunque el proyecto del arco y su construcción corresponden a 1949, la propuesta inicial es de 1942-1943 por encargo de la Comisión Permanente de la Junta de la Ciudad Universitaria

Fuente: Baldellou (1997: 86); Reconstrucción (1946, 67: 364); El Español (1959, 539: 9).

Los medios de difusión españoles del momento no publicaron imágenes de la instalación española en la Biblioteca Nacional de Lima. Tampoco ha sido posible localizarlas en los archivos de los arquitectos de la legación española. Sin embargo, es fácil reconstruir una aproximación de lo que en Lima se mostró de la arquitectura española de posguerra. Es posible hacerlo porque los edificios referidos son sobradamente conocidos. Además, sí se conocen los paneles que en diciembre de ese mismo año 1947 fueron enviados a la Exposición de Arquitectura Internacional celebrada en Río de Janeiro. En esta exposición representó a la Dirección General de Arquitectura el arquitecto Antonio Alés, en visita privada a Brasil. En este caso fueron: las viviendas en Dr. Marañón (Gutiérrez Soto), la Escuela de Arquitectura (Pascual Bravo), la iglesia de San Agustín

trabajo... Pero ¿es que el estudio de las construcciones, en todas las buenas épocas de la Arquitectura, no se ha aconsejado con arreglo a la función que hayan de desempeñar? Lo que no es lícito es que, con el pretexto del funcionamiento de nuestros edificios, se les quiera convertir en fábricas antiestéticas, exentas de equilibrio, armonía y decoración, y a nuestros arquitectos, en hombres de laboratorio que no manejan más que fórmulas abstractas.» (PEREDA, 1946) Incluso el propio Fonseca ya había apuntado antes de la guerra hacia una arquitectura que superase la uniformidad de la modernidad ortodoxa del Movimiento Moderno (FONSECA, 1935).

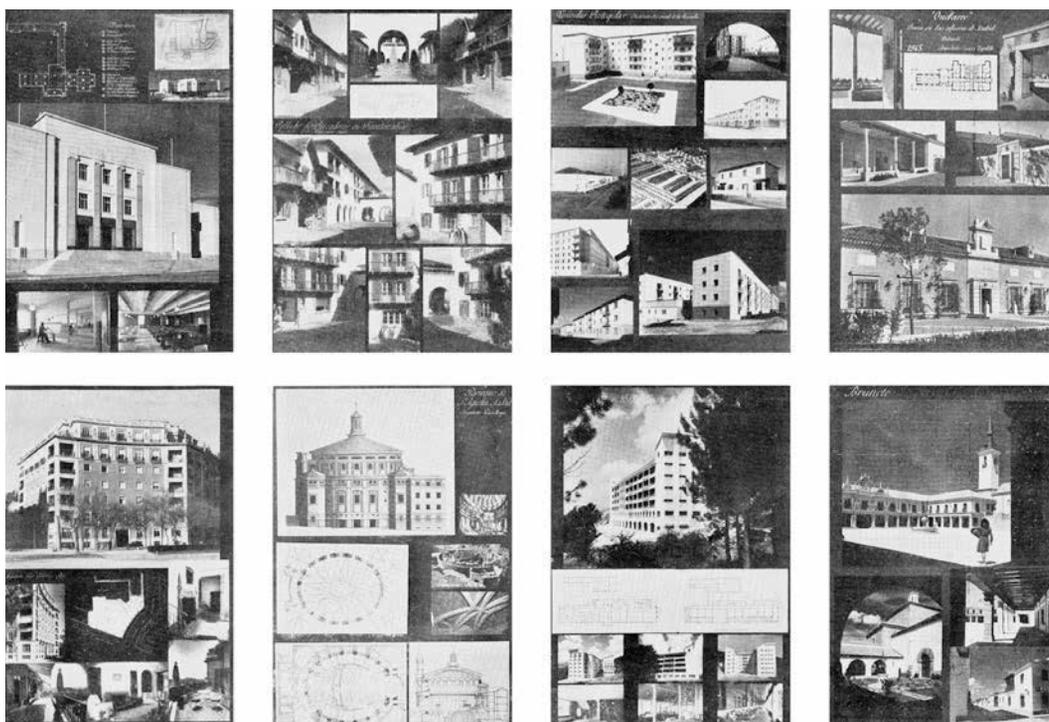


FIG. 11/ Paneles enviados por la Dirección General de Arquitectura a la Exposición Internacional de Arquitectura celebrada en diciembre de 1947 en Río de Janeiro (de izquierda a derecha y de arriba abajo): Escuela de Arquitectura de Madrid (P. Bravo), Poblado de pescadores en Fuenterrabía (P. Muguruza), Viviendas del INV, Chalet Ondarre (S. Zuazo), Viviendas en plaza del Dr. Marañón (L. Gutiérrez Soto), Iglesia de San Agustín de Madrid (L. Moya), Sanatorio Antituberculoso de Bilbao (E. Aguinaga) y plaza del ayuntamiento de Brunete (Regiones Devastadas)

Fuente: Boletín de Información de la Dirección General de Arquitectura (1948: 6: sp),

(Luis Moya) y el Chalet Ondarre (Secundino Zuazo), en Madrid; así como un poblado de pescadores en Fuenterrabía (Pedro Muguruza), Brunete (Regiones Devastadas), viviendas protegidas del Instituto Nacional de la Vivienda y el Sanatorio Antituberculoso de Bilbao (Eugenio Aguinaga). (*Boletín de Información de la Dirección General de Arquitectura, 1948: sp*).

Aun cuando se quiera conceder que la participación española en la exposición de Lima fuese algo improvisado –lo cual resulta bastante extraño, considerando la cuidada preparación del resto del viaje–, esta pretendida improvisación no explica el vacío gráfico de la presencia española en tan importante acto. Es más, resulta sospechoso este silencio gráfico, toda vez que fue el propio Gutiérrez Soto quien dijo

que esta exposición fue lo más interesante de todo el viaje a Lima. De modo que cabe preguntarse cómo es que no se publicó ninguna fotografía de ella, siendo lo que mayor interés causó entre los arquitectos españoles.

La respuesta para tal silencio gráfico pudiera intuirse en el bochorno sentido por los miembros de la legación española ante la incompreensión de los arquitectos latinoamericanos a la arquitectura española mostrada¹⁵. Así se explicaría además, que se cuidase más la presentación de los paneles presentados apenas dos meses después en la exposición de Río de Janeiro. De ellos sí que se conservan imágenes, donde aparecen ejemplos que, cabe suponer, podrían ser coincidentes con los mostrados en Lima.

¹⁵ «Es difícil saber si nuestra arquitectura interesó poco o mucho, pues, a decir verdad, el ambiente no era propicio para ello, ya que la tendencia del resto de las naciones era decididamente moderna. Nadie nos hizo el más ligero comentario sobre lo presentado, con excepción a favor de los arquitectos argentinos, amigos particulares que se

interesaban por nuestras obras, y la oposición de los alumnos de las Escuelas de Arquitectura del Perú y de Chile que, con la vehemencia de la juventud, hicieron unas manifestaciones revolucionarias, diciendo que los españoles estábamos locos haciendo arquitectura de la Edad Media» GUTIÉRREZ SOTO, 1947:13.

La estupefacción de los arquitectos españoles ante la reacción inesperada de los americanos y ante el despliegue de modernidad fue patente. Gutiérrez Soto dijo sentirse inmerso en un 'ambiente arrollador de arquitectura rabiósamente funcional'.¹⁶ De hecho, el relato de su impresión personal durante el montaje del espacio español junto a sus compañeros, ayudados por algunos estudiantes de arquitectura, no deja lugar a dudas sobre lo que aquellos arquitectos españoles debieron sentir. De la estupefacción propia por considerar que el tradicionalismo de posguerra era algo anacrónico ante la modernidad internacional de los ejemplos latinoamericanos al convencimiento acomplejado de que tampoco era tan 'espectacular' lo de los demás ni tan 'malo' lo propio. Todo un verdadero proceso de catarsis para alguien que pensaba que iba a cosechar un reconocimiento internacional con obras de una arquitectura de sabor 'español' por su aspecto reivindicativamente tradicional y se dio de bruces con algo que veía no sólo distinto, malo ni deshumanizado como se había dicho constantemente desde dentro, sino atractivo visualmente incluso mucho mejor que lo español, por contemporáneo y coherente con el espíritu de funcionalidad del momento.¹⁷

La vehemencia de los estudiantes de arquitectura chilenos, uruguayos y peruanos contra la anacrónica arquitectura española sorprendió a los arquitectos españoles, abrumados por la calidad estética y funcional de la arquitectura extranjera. Sin embargo, fue la frialdad de los arquitectos de las otras delegaciones —con atentas palabras para las personas y sin ellas para la arquitectura— ante el espectáculo tradicionalista español la que los dejó realmente desconcertados. Y tal vez sea esto lo que explique el porqué no se publicaron fotografías de aquella debacle para la arquitectura española de posguerra que apostó por el tradicionalismo retrógrado como expresión.

7. Conclusión: La brecha abierta como inicio del cambio

El Congreso de Lima fue importante para la arquitectura española contemporánea por la reacción que propició en Gutiérrez Soto. En

¹⁶ «Nuestra pequeña muestra, aunque modesta de presentación y tamaño de fotografías, era una réplica contundente, un grito de alerta en aquel ambiente arrollador de arquitectura rabiósamente funcional, que había de producir (como produjo) un estupor general con comentarios para todos los gustos y tendencias.» GUTIÉRREZ SOTO, 1947:13.



FIG. 12/ **Exposición Panamericana de Arquitectura y Urbanismo, sección de Argentina, en la Biblioteca Nacional de Perú, 1947**

Fuente: *Revista de Arquitectura* 1947, número monográfico: sp.

1939, con Pedro Bidagor, nombraba a los arquitectos españoles 'vanguardia del ejército de la paz' dispuesta a reconstruir España según el espíritu Nacional. En 1947, su crónica de un Congreso que él mismo tildó de anodino de no ser por la Exposición que lo acompañaba abrió brecha en el tradicionalismo oficial de la arquitectura española de posguerra.

Había ya arquitectos en la España franquista, sobre todo los jóvenes, que no se identificaban con la orientación ideológica de la arquitectura oficial. Sin embargo, fue Gutiérrez Soto quien dinamitó desde dentro el discurso que él mismo había ayudado a construir apenas unos años antes no sin entusiasmo y ve-

¹⁷ «La Exposición fue, en términos generales, interesantísima; había en ella mucho bueno y bastante mediocre, pero en cualquier caso lo suficiente para sacar la impresión, después de diez años de absoluto aislamiento con el exterior, de que la arquitectura española no va a la misma velocidad que el resto del mundo y que es necesario sacarla del punto muerto en que ha caído.» GUTIÉRREZ SOTO, 1947:13.

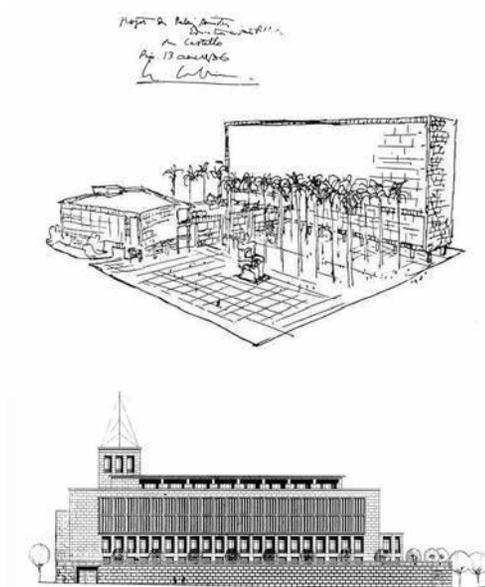


Fig. 13/ Arriba: Dibujo de Le Corbusier para el Ministerio de Educación y Sanidad, de Río de Janeiro; Abajo: Alzado principal del edificio para el Alto Estado Mayor de la Defensa, de Luis Gutiérrez Soto, Madrid, 1949-1953

Fuente: NIEMEYER, 1975: 3; MIGUEL, 1982: 269.

hemencia. Con su abierta crítica al tradicionalismo anacrónico español hizo saltar los goznes de las puertas que cerraban la posi-

8. Bibliografía

- AAVV (1947): Documentación del VI Congreso Panamericano de Arquitectos, Lima, de la Biblioteca de la AECID, Madrid. (Documentación recopilada en el propio congreso por los arquitectos participantes de la legación española), las actas se publicaron en 1953.
- AAVV (1948): *El VI Congreso Panamericano de Arquitectos y la Delegación de la Escuela de Ingeniería*, Escuela de Ingeniería de la Universidad de Guayaquil, Santiago de Guayaquil.
- AGUIRRE GONZÁLEZ, M. (2012): «La arquitectura moderna en Chile (1907-1942)»: *revistas de arquitectura y estrategia gremial*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
- BALDELLOU SANTOLARIA, M. Á. (comisario) (1997): *Luis Gutiérrez Soto*, Electa, Madrid.
- BOLETÍN DE INFORMACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ARQUITECTURA (1948): «Exposición de Arquitectura en Río de Janeiro, Editorial», en: *Boletín de Información de la Dirección General de Arquitectura*, marzo, 6: sp, Dirección General de Arquitectura, Madrid.
- (1947): «VI Congreso Panamericano de Arquitectos, Editorial », en: *Boletín de Información de la Dirección General de Arquitectura*, junio, 3: 25, Dirección General de Arquitectura, Madrid.
- CELSO, Ángel, T. (1948): *Por rutas de América. Un viaje al Perú: VI Congreso Panamericano de Arquitectos*, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba (Argentina).
- CIRICI, A. (1977): *La estética del Franquismo*, Gustavo Gili, Barcelona.
- DIARIO ARRIBA (1947): «España va muy por delante de los demás países en materia de viviendas económicas, Editorial », en *Arriba*, sábado 15 de noviembre: 1-4, Madrid.
- FLORES LÓPEZ, C. (1961): *Arquitectura española contemporánea*, Aguilar, Bilbao.
- FONSECA y LLAMEDO, J. (1948a): «VI Congreso Panamericano de Arquitectos», en: *Cortijos y rascacielos*, enero-febrero, 45: sp, Casto Fernández Shaw, Madrid.
- (1948b): «Congreso Internacional de Lima», en: *Boletín de Información de la Dirección General de Arquitectura*, marzo, 6: 6-8, Dirección General de Arquitectura Madrid, Madrid.
- (1935): «La arquitectura popular», en *Cortijos y rascacielos*, 20: 2-3, Casto Fernández Shaw, Madrid.
- GINER DE LOS RÍOS, B. (1952): *50 años de arquitectura española*, vol. II, Patria, México, 1980 (*50 años de arquitectura española*, Adir, Madrid, 1980).

- GUTIÉRREZ, R. (1998): *Arquitectura latinoamericana en el siglo XX*, Lunweg, Barcelona.
- & J. TARTARINI & R. STAGNO (2007): *Congresos panamericanos de arquitectos 1920-2000. Aportes para su historia*, Cedodal, Federación de Asociaciones de Arquitectos, Buenos Aires.
- GUTIÉRREZ SOTO, L. (1939): «Dignificación de la vida. (Vivienda, esparcimiento y deportes)», en P. MUGURUZA OTAÑO & al.
- (1947): «Congreso Panamericano de Lima», en *Boletín de Información de la Dirección General de Arquitectura*, 5: 9-16, Dirección General de Arquitectura, Madrid.
- MIGUEL, C. de (1982): *La obra de Luis Gutiérrez Soto*, Colegio Oficial de Arquitectos, Madrid.
- MUGURUZA OTAÑO, P. & al. (1939): *Textos de las sesiones celebradas en el Teatro Español de Madrid por la Asamblea Nacional de Arquitectos los días 26, 27, 28 y 29 de junio de 1939. Año de la victoria*: 39-56, Servicios Técnicos de FET y de las JONS Sección de Arquitectura, Madrid.
- NIEMEYER, O. (1975): *Oscar Niemeyer*, Arnaldo Mondadori, Milano.
- PASTORE, D. (1998): *Argentina architetture = Argentina architecture = Argentina arquitectura: 1880-2004*, Gangemi, Roma.
- PEREDA GUTIÉRREZ, E. (1946): «La utilidad de la belleza y la belleza de lo útil», en *Cortijos y rasca-cielos*, 34: sp, Casto Fernández Shaw, Madrid.
- RECONSTRUCCIÓN (1946): «Brunete, Editorial», en *Reconstrucción. Dirección General de Regiones Devastadas y Reparaciones*, 67: 333-365, Dirección General de Regiones Devastadas y Reparaciones, Madrid.
- REVISTA DE ARQUITECTURA (1947): «VI Congreso Panamericano de Arquitectos. Lima, Perú, Editorial», en *Revista de Arquitectura, órgano de la Sociedad Central de Arquitectos y del Centro de Estudiantes de Arquitectura de Argentina*, Número monográfico, 324: 420-460, Sociedad Central de Arquitectos y del Centro de Estudiantes de Arquitectura de Argentina, Buenos Aires.
- SEGAWA, H. (2002): *Arquiteturas no Brasil, 1900-1990*, Editorial, Universidade de Sao Paulo, Sao Paulo.
- UCHA DONATE, R. (1954-1955): *50 años de arquitectura española*, vol. I. Catálogo General de la Construcción, Madrid, 1980 (*50 años de arquitectura española*, Adir, Madrid, 1980).

La aplicación de *Landscape Character Assessment* a los espacios de montaña media: el paisaje del macizo de las Villuercas

Rubén FERNÁNDEZ ÁLVAREZ

Departamento de Geografía. Universidad de Salamanca.

RESUMEN: En el presente artículo se ponen de manifiesto las directrices seguidas para el fomento de la participación ciudadana a partir del Convenio Europeo del Paisaje y de la metodología *Landscape Character Assessment* (LCA). Además se realiza un apartado explicativo sobre la utilización de LCA donde se incluyen sus pautas metodológicas y la aplicación a un caso concreto como es el paisaje del macizo de Las Villuercas.

DESCRITORES: Convención Europea del Paisaje. *Landscape Character Assessment*. Paisaje. Montaña. Participación ciudadana. Las Villuercas.

1. Introducción

Tras el diseño de la metodología *Landscape Character Assessment* y el posterior desarrollo del Convenio Europeo del Paisaje se abre una nueva etapa en la que la participación ciudadana adquiere un carácter relevante, tanto en lo referido a la percepción del paisaje, como en el apartado de toma de decisiones. Se pretende que los habitantes y los visitantes tengan una participación activa a la hora de crear nuevas propuestas de intervención y de ordenación del paisaje y del territorio.

La creciente preocupación por parte de los entes públicos y de la población en torno a las cualidades del paisaje (HERNÁNDEZ, 2009), especialmente de aquellos que poseen una significación estética y cultural notable, hace que cada vez adquiera mayor trascendencia la intervención humana en materia de ordenación paisajística. En este contexto, uno de los ámbitos que mayor interés despiertan son las zonas de montaña, pues aúnan calidad ambiental y valores paisajísticos, además de suponer, muchas de ellas, debido a su ocupación tradicional por parte del hombre, verdaderas señas de identidad para sus pobladores, pues han

Recibido: 24.06.2014; Revisado: 20.10.2014.
Correo electrónico: rfa@usal.es
El presente artículo se inscribe en los resultados del proyecto de investigación «Dinámica socioeconómica y articulación espacial de las montañas interiores en España. Experiencias

y orientaciones para el desarrollo territorial sostenible y la política de cohesión territorial» (Ministerio de Educación y Ciencia, referencia SEJ2007-67655-C05-01).
El autor agradece a los evaluadores anónimos sus valiosos comentarios.

sido ellos los que han modelado una parte muy importante del aspecto visible del paisaje. Es decir, a partir de las formas de ocupar y aprovechar los espacios de montaña, se han creado territorios cuyo paisaje es la expresión tradicional y actual de estos aprovechamientos y de las líneas identitarias de muchos de ellos, convirtiéndose, de este modo, el paisaje en un recurso «histórico, social y cultural» (SANZ, 2000: 281).

Debido al incremento de la participación de los agentes públicos y de la ciudadanía en materia paisajística, se hace necesario incluir en los métodos de análisis integral del paisaje aspectos referentes a la percepción y a la ordenación y gestión del mismo, incluyendo para ello en el proceso decisorio, tanto las necesidades, como los intereses de la población. Siguiendo estas pautas se desarrolla la metodología LCA, donde la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones adquiere un cariz muy destacado, pues no sólo tienen cabida las interpretaciones y las percepciones sociales sobre el paisaje, sino también el análisis de las actividades humanas que han incidido e inciden en el mismo.

A raíz de la aprobación del Convenio Europeo del Paisaje en el año 2000, las concepciones paisajísticas tienen representación en un marco normativo a nivel internacional, siendo los propios estados firmantes los encargados de adaptarlas a las necesidades de cada uno de ellos y velar por que éstas sean llevadas a cabo. Es el Convenio el que va a marcar las pautas en torno al factor «participación» social, incluyéndolo como punto de máxima trascendencia para conocer el paisaje y diseñar políticas de actuación. En ella.

«se busca superar una consideración elitista del paisaje y respaldar la participación ciudadana en procesos y actuaciones que la requieren» (ZOIDO, 2000: 296).

2. La trascendencia de la participación pública en el análisis y caracterización del paisaje. Aportaciones desde el Convenio Europeo del Paisaje y desde *Landscape Character Assessment*

«La participación pública se entiende como el procedimiento que permite a una sociedad implicarse en la toma de decisiones sobre políticas que le conciernen» (FERNÁNDEZ, 2006: 305),

Es decir, a partir de la intervención de la población se está facultando a ésta para que forme parte del proceso decisorio sobre el territorio y, a la postre, sobre el paisaje. El Convenio Europeo del Paisaje fomenta la participación pública, haciendo que los estados firmantes diseñen fórmulas para que las aportaciones ciudadanas sean parte fundamental a la hora de definir, caracterizar y valorar el paisaje.

El paisaje no sólo es lo que la población ve, sino que éste forma parte destacada de los caracteres identitarios locales (CONSEJO DE EUROPA, 2000; PINTO-CORREIA & *al.*, 2001; ZOIDO, 2004; FERNÁNDEZ, 2008; MATA, 2008; RIESCO & *al.*, 2008; ORTEGA, 2009; GÓMEZ-MENDOZA, 2013) y es fuente de conocimiento (OJEDA, 2006), por lo que la participación pública (entes públicos y población) en el proceso de definir el paisaje y de caracterizarlo se convierte en un aspecto fundamental, en la medida que puede aportar una nueva visión del mismo que no se extrae de la aplicación del estudio experto sobre el paisaje, ya que éste:

«es un producto social, es la proyección cultural de una sociedad en un determinado espacio» (NOGUÉ, 2006: 135).

Además, a través del incremento de la participación ciudadana se contribuye a:

«la mejora de la calidad de los sistemas democráticos en la medida en que otorgan una mayor capacidad a la población de vigilar y ejercer funciones de control social al aparato de gobierno» (FERNÁNDEZ, 2008).

y de este modo la población contribuirá de forma activa en el proceso de toma de decisiones (CORNWALL, 2002; ZOIDO, 2004). Obteniendo un punto de consenso entre los diferentes actores que participan en el proceso de definición de las medidas de actuación, será posible orientar la evolución del paisaje (MUÑOZ, 2008) desde el punto de vista de las aportaciones humanas a su propio dinamismo.

No se ha de valorar únicamente la calidad estética del paisaje (ZOIDO, 2000), tal y como indican el CEP y la metodología LCA, sino que hay que entenderlo en todas sus dimensiones y no protegerlo sólo por su belleza, sino por su significado, pues como ya se ha comentado anteriormente, el sentimiento de identidad hacia un paisaje está muy por encima de su belleza, es decir, el arraigo y aprecio de la población por lo que observa y por lo que sus antepasados han esculpido durante centenas

de años conlleva una significación mucho mayor que la cualidad estética (NOGUÉ, 2006; ORTEGA, 2009), evitando, de este modo, «adjetivar el paisaje» (ZOIDO, 2000: 297). Además se ha de saber gestionar cualquier tipo de paisaje, independientemente de su calidad perceptiva, no sólo los paisajes naturales sobresalientes (éstos habitualmente se encuentran bajo alguna figura de protección nacional o autonómica), sino también los habituales o cotidianos (ZOIDO, 2000; MATA, 2006B; RUBIO & *al.*, 2008). Este fenómeno es muy destacado en los paisajes rurales y, especialmente, en los localizados en los espacios de montaña. Tomando como referencia al profesor Mata:

«el territorio del paisaje no es sólo su configuración material, su fisonomía, es la relación sensible, la percepción sensorial (principalmente visual, aunque no sólo) del territorio observado por el ser humano» (MATA, 2008: 157),

sobre todo en aquellos lugares que habita cotidianamente, lo que, a la postre acrecienta ese sentimiento de arraigo y de vínculo. Estos sentimientos a los que se hace mención pueden conducir a definir ciertos paisajes como patrimonio, pues de acuerdo con GÓMEZ-MENDOZA (2013: 16) «han sido vividos por la población» y articulados por sus usos, aspectos éstos que le otorgan una característica especial que los convierte en patrimonio; sirva de ejemplo los paisajes ganaderos del «valle del Pas» (Cantabria), las minas romanas de «Las Médulas» (León) o los paisajes agrarios de la «montaña media mediterránea», donde los aterrazamientos agrícolas son uno de los elementos más destacados. La población residente va a ser la que mayor afinidad va a mostrar con el reconocimiento patrimonial de su paisaje (SABATÉ, 2006), pues esta valoración puede impulsar nuevas iniciativas tanto de carácter conservacionista como de carácter turístico, fomentando, de este modo, la llegada de nuevos visitantes. La valoración del paisaje por parte de agentes externos puede favorecer que los propios residentes presten un interés especial, tanto al paisaje como a determinados elementos del territorio (CABALLERO & *al.*, 2008), contribuyendo, de este modo, a la conservación o a la evolución de forma sostenible, sin degradar el paisaje precedente. También se deben tener en cuenta las diferencias entre las formas de percibirlo que, en numerosas ocasiones, pueden ser muy distantes, en ello, en las diferencias, influirá la existencia del arraigo y el vínculo, la cultura, las experiencias de la población, en si lo habitan o no, etc (TARROJA, 2006), no todas las personas tienen porque

percibir un paisaje de la misma manera, pues pueden ser diferentes las evocaciones que se obtienen de uno u otro tipo, pero el conjunto de la sociedad, con esas discrepancias puede favorecer la creación de medidas de gestión más adecuadas, porque de esta manera se está tomando como referencia al conjunto y no únicamente a los habitantes de un determinado territorio.

A partir del continuamente citado arraigo identitario de la población hacia el territorio que ocupan y a su vez hacia el paisaje que ellos mismos y sus antepasados han modelado, surge esta tendencia que, tanto el CEP como LCA han incluido en sus concepciones paisajísticas, en el primero de ellos en la definición de paisaje y en el segundo en la metodología de trabajo. La definición de paisaje que del CEP emana, en su artículo primero, es la siguiente:

«por paisaje se entenderá cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos» (CONSEJO DE EUROPA, 2000).

De ella se extrae la importancia de la intervención humana en la construcción del paisaje y también, que tanto los factores naturales como los antrópicos son contemplados al mismo nivel (MATA, 2004) sin otorgarle mayor relevancia a unos u otros. Es una definición integradora centrada en el carácter de cada paisaje a partir de la unión de los elementos y procesos que actúan en el territorio (ZOIDO, 2000; MATA, 2006b; SERRANO, 2007; OLIVA & *al.*, 2014). No obstante es en los artículos 3, 5 y 6 donde se hace mayor hincapié en la participación pública. En el citado artículo 3 se establece como objetivo del CEP «la protección, la gestión y ordenación de los paisajes» (CONSEJO DE EUROPA, 2000), y en los artículos 5 y 6 se definen las medidas generales y específicas de actuación, donde se pone de manifiesto la notable relevancia de la participación pública, en forma de sensibilización, de educación, etc (ZOIDO, 2002). Se pretende así crear conciencia paisajística desde la educación de la población (TARROJA, 2006; ZOIDO, 2006) y a la vez captar sus percepciones (FERNÁNDEZ, 2006), es decir, entender el paisaje a partir de las vivencias de sus moradores (MATA & *al.*, 2009) tal y como dicta el apartado «C.b» del artículo sexto:

«calificar los paisajes así definidos, teniendo en cuenta los valores particulares que les atribuyen las Partes y la población interesadas» (CONSEJO DE EUROPA, 2000).

Por lo tanto, una de las aportaciones más notables del CEP es el énfasis en la participación pública (MATA, 2006a). Pues bien, en la metodología LCA se puede apreciar este mismo hecho. En su «paso segundo» (*step 2*), cuando se realiza el análisis de los factores antrópicos con el objeto de efectuar la complementación entre éstos y los naturales y, así, obtener el carácter del paisaje o los elementos que hacen a cada paisaje único respecto a los demás. A raíz de estas dos someras apreciaciones se comienza a destacar la repercusión de la participación pública, tanto en la modificación del paisaje como en la definición de las medidas de protección y gestión.

Centrándonos en *Landscape Character Assessment*, el apartado alusivo a la participación de la población, por un lado, y de los entes públicos por el otro, dedica la «etapa número dos» (*stage 2*) a la obtención de los juicios de valor. Es en este punto donde adquieren la máxima relevancia los aspectos concernientes a la percepción que la población tiene sobre el paisaje, cómo lo valoran, cómo lo entienden y que significado puede tener para ellos. Tras esta intervención humana en el proceso valorativo, se podrán definir, ya por parte de los organismos encargados de la conservación, de la promoción y de la gestión, cuáles pueden ser las diferentes estrategias que se han de seguir para la elaboración de las medidas de protección y conservación, de la puesta en valor del paisaje, de la promoción de éste, etc. Es decir, cuál debe ser el enfoque que se ha de aplicar en función de las necesidades del territorio, del paisaje y también de las necesidades de sus habitantes. Hasta el momento sólo se han destacado las figuras relativas a los habitantes del territorio donde se analiza el paisaje y a los entes gestores, y no se ha tenido en cuenta la percepción que puedan tener los visitantes que observan ese paisaje. Este apartado, el referente a los visitantes, también tiene cabida en esta etapa de la metodología LCA. Además, las aportaciones foráneas van a tener una destacada notabilidad, pues se entiende que los visitantes carecen del «sentimiento identitario» que puedan tener sus moradores, proporcionando, de este modo, a los encargados de la gestión nuevas visiones e intereses de uso (FERNÁNDEZ, 2006). Tanto las contribuciones de los habitantes, como las de los visitantes o turistas son de gran utilidad y, a su vez, complementarias entre sí, pues van a favorecer una mejor interpretación para que la gestión sea lo más adecuada posible.

Desde el punto de vista del CEP y de LCA queda constatada la notable relevancia que prestan a los aspectos perceptivos por un lado y a todo lo referido a los factores antrópicos en torno a la construcción del paisaje por el otro. Resulta muy interesante la incorporación de estos elementos antrópicos en el análisis del paisaje, pues tanto la forma de llevar a cabo la puesta en valor del mismo, como la elaboración de medidas proteccionistas, requieren de la participación y de la aceptación de los habitantes (ZOIDO, 2000), así, de este modo, será más sencillo concienciarlos sobre el porqué de las actuaciones realizadas y ellos mismos contribuirán a mantener el aspecto actual del paisaje y a su conservación en el caso de ser necesaria.

Es en este punto cuando se ha de tener en cuenta que el paisaje es dinámico y, por lo tanto, evoluciona debido a las propias interrelaciones de los elementos que lo conforman y no se debe caer en el error de intentar evitar ese carácter evolutivo intrínseco, pero sí se han de fomentar que las nuevas actuaciones, por parte del ser humano, no sean agresivas para éste, especialmente en el caso de tratarse de los ya mencionados paisajes culturales, los cuales poseen marcadas señas de identidad y su pérdida podría resultar irreversible e irrecuperable.

Se ha de perseguir un dinamismo evolutivo del paisaje consecuente con las técnicas tradicionales y fomentar desde la perspectiva de la gestión que las actividades actuales sigan la línea de las históricas, pues así será posible no incidir en la propia dinámica paisajística de forma agresiva y podrán ser conservados tanto los elementos territoriales o el patrimonio territorial como los paisajes culturales, ya sean éstos de carácter natural o antrópico.

Tanto en el CEP, como en la metodología LCA, se persigue la identificación del paisaje como parte fundamental del territorio, como aspecto expresivo del mismo, «todo territorio es paisaje» (MATA & *al.*, 2009: 35) con la consiguiente elaboración de políticas de intervención y de gestión orientadas hacia este elemento. Es decir, se crea la base para que los diferentes entes públicos puedan definir las medidas más adecuadas para identificar, caracterizar, valorar, gestionar, ordenar y, si es necesario, proteger el paisaje, siempre teniendo en cuenta que se trata de un elemento dinámico donde la participación ciudadana ha tenido un peso destacable en su configuración y que, por lo tanto, lo ha de tener en su gestión.

3. *Landscape Character Assessment*. Descripción del método

Landscape Character Assessment (LCA) es un método británico¹ de análisis paisajístico que

«recognises the fundamental role played by farming and forestry and by different forms of development in fashioning the landscape» (SWANWICK, 2002: 3).

Teniendo en cuenta para ello la interrelación existente entre los factores físicos (medio natural) y los aspectos antrópicos. Se trata de una metodología integral que, no sólo se centra en las perspectivas naturales del territorio, sino que valora notablemente el análisis de los elementos humanos (HURNI, 2004; MATA, 2006b) y la relación existente entre éstos y los primeros, ajustándose perfectamente a la reglamentación sobre el paisaje diseñada por el CEP, posterior ésta al desarrollo del método sajón. LCA proporciona las directrices que se han de seguir, tanto para identificar como para evaluar el paisaje (VOGIATZAKIS, 2011), con el objeto de comprender la dinámica evolutiva del mismo y así fomentar el desarrollo de prácticas de manejo y de protección que puedan ser emanadas desde las partes interesadas (entes públicos y población).

La utilización de LCA se centra en la obtención del «carácter» del paisaje, por ello, comienza haciendo una definición de este término:

«a distinct, recognisable and consistent pattern in the landscape that makes one landscape different from another, rather than better or worse» (SWANWICK, 2002: 8).

La obtención del carácter «no implica una valoración de los paisajes identificados» (GÓMEZ & al., 2010: 223), sino que pretende destacar aquel aspecto que hace al paisaje único, ya sea objetivo o subjetivo (MATA, 2006b; GUERRERO & al., 2010). Para ello se realizan una serie de combinaciones de los elementos del medio natural y de los antrópicos del territorio que se va a analizar.

«La referencia a las relaciones entre lo natural y lo humano como configuradoras del carácter de cada paisaje incorpora implícitamente otro aspecto esencial tanto para la interpretación del hecho paisajístico (realidad material y percibida),

como para su ordenación» (MATA, 2008: 158).

Añade, de este modo, el dinamismo que el paisaje posee, emanado de las propias interrelaciones a las que se hacía mención (MATA, 2008) y siguiendo la línea que dicta la CEP, donde se ha de prestar especial atención al dinamismo evolutivo del paisaje, para, así, poder adecuar los instrumentos normativos a las necesidades de éste. Desde la metodología LCA se pretende evitar cualquier tipo de valoración subjetiva del paisaje y así no destacar un tipo u otro por su calidad estética, sino diferenciarlos según el carácter (GÓMEZ & al., 2010), es decir, según la particularidad que los singulariza, aunque también se valorará la calidad que éste pueda poseer. Para ello, desde LCA se plantea la diferenciación entre áreas y tipos de paisaje según su carácter. Es decir, el análisis del paisaje se debe realizar desde lo general a lo particular o a lo singular, sin olvidar el contexto paisajístico donde se engloba el territorio a tratar. Las áreas de paisaje, a su vez, están integradas por diferentes tipos, cuya combinación hace que ese paisaje sea único o tenga un carácter que lo diferencie de los demás. Del mismo modo y de forma descendente, cada tipo de paisaje va a estar articulado por un número de áreas. Así, en función de la precisión que conlleve el estudio es factible ir generando tipos configurados por unas áreas, que a su vez integrarán otra serie de tipos, etc, hasta llegar, por ejemplo, a la escala del «micropaisaje». Según *Landscape Character Assessment* los tipos de paisaje «*landscape character types*» se definen como:

«distinct types of landscape that are relatively homogeneous in character» (SWANWICK, 2002: 9).

Por su parte las áreas de paisaje «*landscape character areas*» son definidas como:

«single unique areas and are the discrete geographical areas of a particular landscape type» (SWANWICK, 2002: 9).

De forma muy somera y teniendo en cuenta las indicaciones de la *Countryside Commission*, las etapas procedimentales de aplicación de *Landscape Character Assessment*, se agrupan en dos: la primera de ellas o «*stage 1*», es la relativa a la «*characterisation*» (caracterización) y la segunda de ellas (*stage 2*) es la de valoración (*making judgements*) (ver FIG. 1).

¹ Diseñado por Countryside Commission for Scotland en el año 1992 con el objeto de obtener el carácter de los

paisajes de Escocia.

Etapa 1 (Stage 1, Characterisation): La etapa referida a la caracterización está orientada a obtener todos aquellos elementos que influyen sobre el paisaje a analizar. Este primer apartado se subdivide, a su vez, en cuatro pasos o «steps»: Definición del ámbito de aplicación, análisis de gabinete, trabajo de campo y clasificación y descripción.

- **Step 1: Definición del ámbito de aplicación:** apartado donde se marcan las pautas del estudio, definiendo los propósitos y objetivos, la escala, cuáles son los recursos necesarios, cuál va a ser el nivel de detalle, etc. Para evitar posibles errores de interpretación es recomendable definir adecuadamente este primer paso, pues de lo contrario se pueden llevar a cabo tareas que no son necesarias según la escala de trabajo o, del mismo modo, realizar un análisis insuficiente; todo ello va a depender de la precisión al delimitar el ámbito de aplicación.
- **Step 2: Análisis de gabinete:** identificación de las fuentes y recopilación de la información. Es el momento de identificar, analizar y caracterizar de forma individual todos aquellos elementos, tanto de carácter natural como de carácter antrópico, que actúan en el territorio, siendo éstos los siguientes: geología, geomorfología, clima y bioclima, hidrología, suelos, vegetación potencial, cobertura vegetal, usos del suelo, asentamientos humanos, tipos de explotaciones agrarias (cerramiento de los campos, distribución, tamaño, etc.) y factores históricos y culturales, en donde los cuatro últimos son de índole antrópica y los anteriores de tipo natural. A la hora de analizar todos aquellos elementos anteriormente citados, se debe cartografiar e implementar la información en un sistema de información geográfica (SIG) con el objeto de poder desarrollar el último de los apartados de este paso número dos, el cruce de los datos y la superposición de las capas de cartografía. Con la combinación de las diferentes capas cartográficas, *Landscape Character Assessment* pretende que sea el punto de partida para obtener las áreas de carácter común, comenzando por la identificación de las áreas paisajísticas (GÓMEZ & al., 2010), áreas éstas que deberán ser comprobadas durante el trabajo de campo.
- **Step 3: Trabajo de campo:** en el desarrollo del mismo se puede obtener la percepción que tiene la sociedad sobre el paisaje analizado, además de todos aquellos elementos y características imperceptibles durante el trabajo de gabinete y también analizar

las cualidades estéticas del paisaje. Es el momento de reconocer y comprobar sobre el territorio los aspectos detallados en el paso número dos (trabajo de gabinete), pudiendo así matizar, si fuera necesario, el carácter de alguna de las áreas definidas. Estas áreas han de ser estudiadas in situ, desde al menos tres puntos representativos de cada uno de ellos, donde se procederá a la elaboración de las fichas de campo. Éstas deben incorporar una descripción escrita de las vistas, un croquis, fotografías desde los puntos de observación (han de estar georreferenciadas), un listado de los elementos más significativos del territorio y otro sobre los factores estéticos, se tienen que describir los aspectos relativos a la fragilidad del paisaje y para finalizar, deben contener un mapa, como mínimo, donde se pueden realizar anotaciones.

- **Step 4: Clasificación y descripción:** nos encontramos en el «step 4» de la metodología LCA, el último de los pasos referido a la fase de caracterización. Consiste en clasificar el paisaje en «Áreas Singulares Reconocibles» y que poseen un carácter paisajístico común, pudiendo así ser agrupadas según los rasgos paisajísticos comunes, con lo que se obtendrían los «tipos de paisaje» (*Landscape Character Types*).

Este:

«proceso se sustenta en la identificación de patrones que la interacción de los factores naturales y humanos genera en el paisaje y puede ser analizado a diferentes escalas» (GÓMEZ & al., 2010: 226).

Una vez definida la tipología de paisajes, se debe tener en cuenta que cada uno de estos tipos no es único, sino que los elementos que los integran presentan unos patrones similares, pues estos tipos de paisaje pueden ser agrupados de nuevo si se hace referencia a una escala mayor. Por el contrario las áreas paisajísticas sí son únicas, pues poseen una combinación de elementos que así los destacan, es decir, las áreas pueden compartir características de forma genérica, pero siempre debe existir un elemento que le otorgue identidad propia.

Etapa 2 (Stage 2, Making judgements), valoración. Esta segunda etapa, referida a la valoración del paisaje, se encuentra articulada por dos pasos o apartados, que dentro del desarrollo general de *Landscape Character Assessment* equivalen a los «steps» 5 y 6, por lo tanto aquí también se identificarán con la misma numeración.

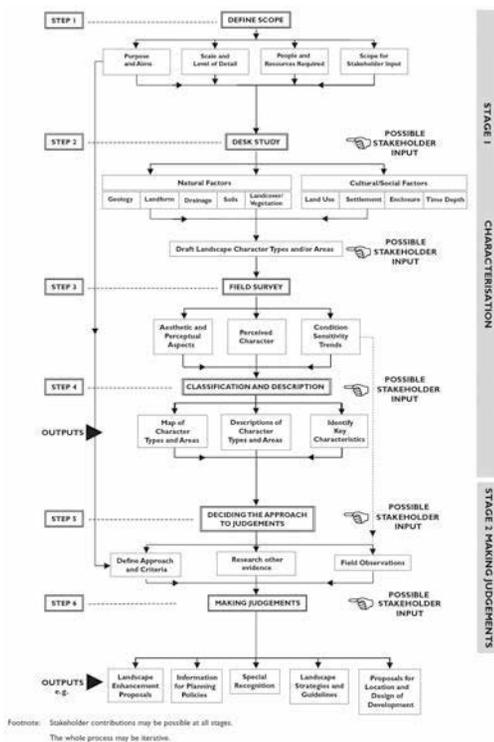


FIG. 1/ Metodología de aplicación de *landscape character assessment (lca)*

Fuente: SWANWICK, 2002: 13.

- **Step 5: Deciding the approach to judgements.** Es en este apartado donde se seleccionan los criterios sobre los que se realizará el proceso de valoración, es decir, decidir el enfoque sobre el que se dirigirá la valoración paisajística.
- **Step 6: Making judgements (valoración).** En función del enfoque que se ha dado en los criterios de valoración, se obtendrá una evaluación del paisaje encaminada a Estrategias de Conservación, Puesta en Valor del paisaje, Promoción, etc.

Tras el desglose de los aspectos metodológicos se obtiene que *Landscape Character Assessment* es un método de análisis integral del paisaje en el que se persigue la obtención del carácter del paisaje o el elemento singularizador que hace a cada tipo de paisaje único, es decir, diferente de los demás. Se trata de una metodología que busca el conocimiento del paisaje a través del análisis del mismo, de la participación ciudadana y cuyo objetivo principal, además de definir el carácter del paisaje, es la elaboración de medidas de intervención en función de las necesidades del propio paisaje y de las aspiraciones de la población, te-

niendo en cuenta, para ello, tanto a la residente como a la que únicamente visita el territorio bajo la atracción que pueda ejercer su paisaje. Es decir, LCA engloba en un mismo sistema de estudio el análisis y la investigación junto a la intervención y a la gestión (MATA, 2006b).

Su apartado procedimental parte de la definición del ámbito de aplicación, aspecto éste en el que se ha de ser muy concienzudo y definirlo de la forma más precisa posible, para así, de este modo, evitar posibles errores de interpretación en cuanto a la escala, objetivos etc. Ya en este apartado se pueden apreciar algunas de las sobresalientes características de este sistema de análisis, pues se trata de un procedimiento que flexibiliza la escala de trabajo en función de las necesidades del estudio. Es decir, es fácilmente aplicable a cualquier escala, desde la nacional a la local. Además, el propio diseño metodológico se encuentra basado en un sistema «decreciente», desde lo general a lo particular, o lo que es lo mismo, de arriba abajo (MATA, 2006b), permitiendo, de este modo, englobar el paisaje estudiado en áreas paisajísticas mayores, pues se ha de tener en cuenta que en las investigaciones sobre el paisaje no se puede perder el marco de referencia donde se circunscriben las entidades paisajísticas menores, porque en este caso se estarían obviando valores del propio paisaje que para ser entendidos es necesario conocer el contexto general donde se integran.

Otra de las virtudes que se deben subrayar de LCA es la referente al destacado papel que juegan los factores antrópicos en el paso relativo al trabajo de gabinete. No hace distinción valorativa entre lo antrópico y lo natural, sino, que por el contrario, analiza ambos aspectos y posteriormente los aúna en una única capa de cartografía, pudiéndose así, obtener los elementos diferenciadores o singularizadores que cada tipo de paisaje posee, en definitiva obtiene de forma preliminar el carácter de cada una de las áreas de paisaje que integran, por ejemplo, el paisaje de un municipio. Se trata de la obtención de áreas previas, que posteriormente deben ser comprobadas y modificadas (si fuera necesario) a partir de las percepciones y matizaciones derivadas del trabajo de campo. Al incluir en la caracterización todos aquellos elementos antrópicos que han contribuido a la forma final del paisaje, también se está poniendo de relieve el dinamismo del mismo, aunque este fenómeno ya se puede interpretar por el hecho de la interrelación entre elementos, pues es muy probable que siempre que exista interacción entre factores, se produzca dinamismo evolutivo.

Pero, quizás, uno de los puntos más novedosos de la metodología proporcionada por *Landscape Character Assessment* es todo lo referente a las aportaciones procedentes de las consultas a la población y lo relativo a las intervenciones públicas que se realiza tras el proceso de valoración previo de donde se extrae el carácter del paisaje y se obtienen las primeras conclusiones sobre el mismo. Durante este apartado se obtienen una serie de nuevas orientaciones, perceptivas principalmente, que aunadas a la caracterización, van a favorecer la creación de medidas de gestión y de actuación sobre el territorio para así conservar el paisaje o valorarlo según las características que éste posee, lo que representa para la población y en función de las necesidades que ellos puedan tener.

Las contribuciones metodológicas proporcionadas por LCA sirven de punto de partida para el análisis del paisaje, pudiendo cada investigador adaptarlas en función de las necesidades de cada estudio. Es decir, también en este aspecto proporciona cierta flexibilidad en la aplicación y permite, según las características del territorio, dar más relevancia a alguno de los aspectos respecto de los demás, teniendo todo ello muy en cuenta a la hora de definir el ámbito de aplicación.

4. Paisaje de los espacios de montaña. Obtención del carácter del paisaje en el macizo de las Villuercas y valoración del mismo

El espacio geográfico tomado como referencia se circunscribe plenamente a un territorio de montaña, el macizo de Las Villuercas, estando formado por un total de dieciséis municipios, de los cuales dos pertenecen a la provincia de Toledo (Puerto de San Vicente y Mohedas de la Jara), siendo los catorce restantes municipios cacereños (ver FIG. 2).

Se extienden por un total de 2.004,52 km² lo que supone que el 94,66% (1.897,59 km²) del territorio se localice en la provincia de Cáceres, mientras que sólo el 5,34% (156,93 km²) en la vecina Toledo. Dentro de la organización administrativa del territorio de Las Villuercas, es de destacar la superficie ocupada por el municipio de Alía que ocupa más de una cuarta parte de este espacio. Por el contrario el de menores dimensiones es Campillo de Deleitosa con una superficie total de 25,6 km² (porcentaje inferior al 2% del total comarcal).

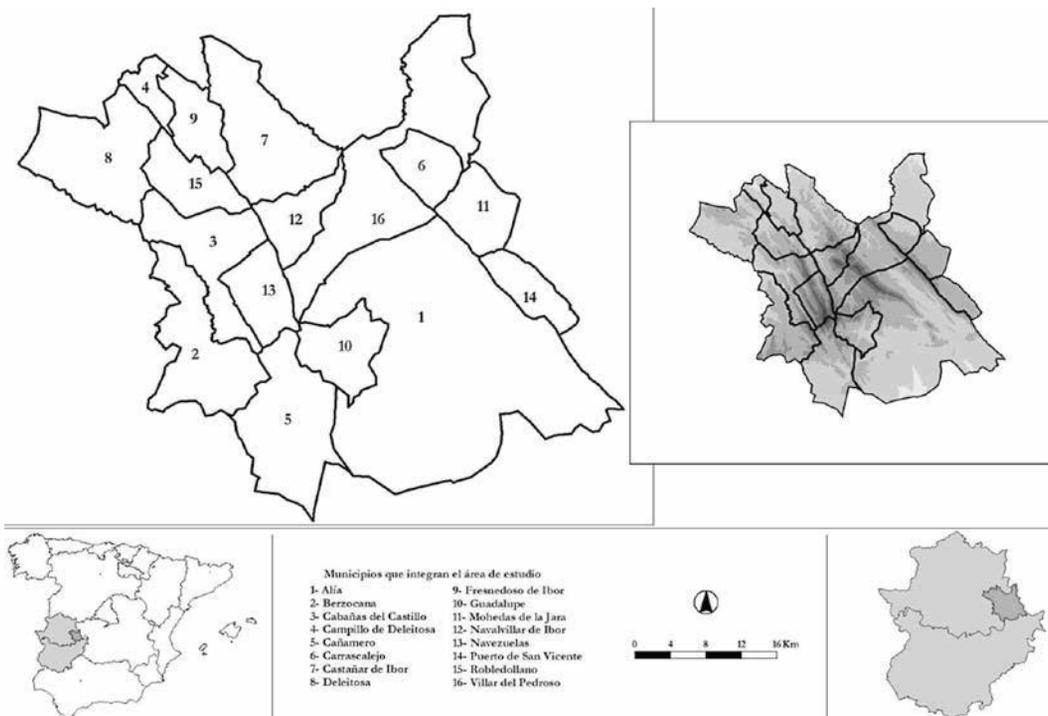


FIG. 2/ Áreas administrativas municipales sobre las que se distribuye el Macizo de las Villuercas

Fuente: elaboración propia a partir de base cartográfica IDEE.

El ámbito de aplicación se ciñe a las entidades administrativas sobre las que se distribuye el macizo de Las Villuercas (escala subcomarcal), tomando como objetivo principal el análisis y la caracterización del paisaje de este territorio, diferenciando, para ello, las «*character landscape areas*».

A grandes rasgos y antes de comenzar con la exploración de los elementos que configuran el paisaje de Las Villuercas, sería recomendable enmarcar este territorio dentro de la escala regional del paisaje donde se integra. En orden descendente, los diferentes tipos y áreas de paisaje que se proponen son los siguientes: «alineaciones montañosas» (tipo regional), «macizos apalachenses» (área regional), «elevaciones en la penillanura cacereña-toledana Ibores-Jara» (tipo comarcal). A partir de esta somera propuesta de caracterización del territorio en el contexto paisajístico regional, se daría paso al análisis de los elementos territoriales que configuran el paisaje de Las Villuercas.

Las principales características geográficas obtenidas tras un minucioso análisis son las que se detallan en la FIG. 3 que, a la postre, nos van a servir como base, tanto para la identificación y definición de las áreas potenciales de paisaje como para diferenciar las áreas paisajísticas según su carácter. De este modo, y después de un largo periodo de estudio, se dan por completados los apartados relativos a los «steps» dos y tres de la metodología LCA (trabajo de gabinete y trabajo de campo para así poder centrarnos en los resultados obtenidos).

4.1. Áreas potenciales de paisaje

Tras el análisis de los elementos físicos se han identificado un total de diez áreas potenciales de paisaje en Las Villuercas que procedemos a explicar a continuación.

4.1.1. Complejo esquistoso peniaplanado exterior al macizo con encinares y alcornoques

Este espacio ocupa el área Sur del macizo de Las Villuercas. Está articulado por la sedimentación de los materiales procedentes de la actividad erosiva acaecida en el interior del conjunto. Estas acumulaciones sedimentarias están compuestas por bloques heterogéneos, tanto de tipo anguloso como redondeados, envueltos por una matriz arcillosa de color rojizo (raña). Se alternan espacios de estos materiales con otros de penillanura, allí donde no se ha constituido sedimentación. La raña presenta un aspecto peniaplanado con ausencia de pendientes significativas a excepción de los bordes de éste y el contacto con el sustrato geológico de la penillanura, donde la pendiente adquiere cierta importancia y también donde la red de drenaje se ha encajado. En función de la cubierta vegetal se han de diferenciar dos tipos de espacios, los formados por el estrato de las encinas y los de los alcornoques. Atendiendo al paisaje esta diferenciación resulta más evidente tras la «saca» del corcho,

FIG. 3/ Principales características territoriales del Macizo de las Villuercas

Características territoriales del macizo de las Villuercas	
Factores físicos	
Orografía	Macizo plegado apalachense
Litología	Cuarcitas, pizarras y sectores de rañas
Clima	Clima mediterráneo con matices de montaña
Vegetación potencial	<i>Quercus pyrenaica</i> Willd., <i>Quercus ilex</i> L. subsp <i>ballota</i> (Desf) Samp. y <i>Quercus suber</i> L.
Hidrología	Red fluvial estructural (disposición geográfica en bayoneta) con dinámica hídrica de ambientes mediterráneos (estiaje estival)
Suelos	Cambisoles, Luvisoles, Acrisoles y Feozem
Factores antrópicos	
Usos y coberturas del suelo	Dominio de los usos agrarios (principalmente ganaderos) y de las coberturas de matorrales esclerófilos
Sistemas de poblamiento	Poblamiento rural concentrado con áreas de poblamiento disperso incipiente
Tipo de explotaciones agrarias	Explotaciones ganaderas extensivas, aprovechamientos forestales y cultivos de leñosas (olivo)

Fuente: elaboración propia a partir de IGME (1985), TELLO (1986), RIVAS-MARTÍNEZ (1987), LÓPEZ (2004).

cuando los troncos de los alcornoques presentan un diferenciador color marrón.

41.2. *Complejo sedimentario de las rañas interiores o intraserranas con quercíneas*

Del mismo modo que sucede con el área anteriormente descrita, ésta se encuentra singularizada por las formaciones de raña, compuestas por un conglomerado de bloques angulosos envueltos en una matriz arcillosa de color rojizo. La principal característica de este elemento es, además de su color rojizo, la ausencia de pendiente que éstas presentan, configurando espacios peniplanados en resalte en el interior de los valles. Estos espacios se localizan en el cuadrante N del área de estudio. Las ra-

ñas interiores carecen de red de drenaje densa, aunque sí aparecen pequeños cauces semiencajados. Respecto de la cubierta vegetal, se han de diferenciar dos espacios en función de su tapiz: el ocupado por encinas y el ocupado por robles, siendo significativamente más destacable el segundo, pues su área de distribución es mucho mayor.

41.3. *Crestas cuarcíticas armóricas sin vegetación*

Se localizan en las superficies culminantes de las diferentes sierras que articulan este territorio. Se distribuyen de forma longitudinal, paralelamente a la dirección general del macizo, presentando una isoaltitud muy notoria, característica de los relieves apalachenses. Estas

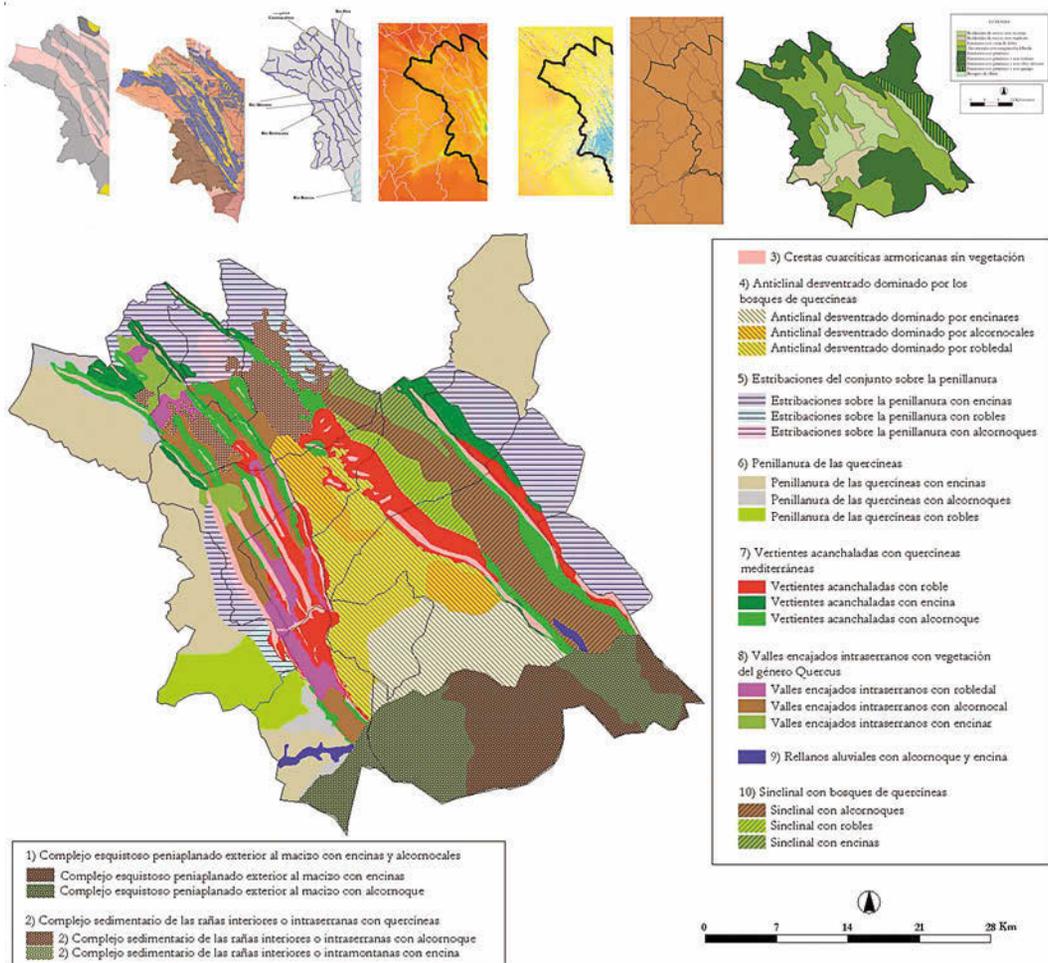


FIG. 4/ Áreas potenciales de paisaje del Macizo de las Villuercas

Fuente: elaboración propia a partir de IGME (1985), TELLO (1986), RIVAS-MARTÍNEZ (1987), LÓPEZ (2004).

crestas forman parte de los flancos de los pliegues cuyas charnelas han sido desmontadas por la erosión. El material que compone este espacio es la cuarcita armoricana, profundamente erosionada y fracturada a partir de su red de diaclasado.

En numerosas ocasiones estas crestas se ven fragmentadas por la red de fallas transversales que afectan al territorio, quedando, de este modo, afloramientos aislados. Los desniveles registrados son notablemente elevados, apareciendo escarpes en sus laterales, donde la ruptura de pendiente aísla a estos espacios. El tapiz vegetal que las cubre es muy escaso, siendo las especies mediterráneas rupícolas las que las ocupan de forma ocasional, y en función del dominio vegetal, puede aparecer algún ejemplar arbóreo aislado de roble, encina o alcornoque.

41.4. *Anticlinal desventrado dominado por los bosques de quercíneas*

Se distribuye en forma de triángulo por la parte central del macizo ocupando una gran extensión. Son los anticlinales desventrados del río Ibor y del río Guadalupejo, que se han creado tras el vaciamiento de los materiales del primitivo anticlinal, materiales estos que tras su transporte y sedimentación han configurado los espacios de rañas exteriores en el Sur y las rañas interiores en el norte. Es un espacio caracterizado por las someras pendientes que presenta, a excepción de sus flancos y de los cerros aislados que posee, donde el desnivel se ve incrementado. La red de drenaje se encentra sometida al control estructural de la fracturación, desaguando la zona norte por el río Ibor y la sur por el Guadalupejo. Ésta se encuentra encajada en el fondo del valle, siendo una red en forma de bayoneta donde existen cambios del recorrido hídrico con angulaciones de 90°. El tapiz vegetal está dominado por las quercíneas, en este aspecto resulta conveniente diferenciar entre tres tipos, los correspondientes a los robledales, a los encinares y a los alcornocales.

41.5. *Estribaciones del conjunto sobre la penillanura*

Estas áreas potenciales del paisaje se encuentran localizadas en las bandas externas del conjunto, allí donde se produce el contacto entra

las vertientes exteriores y la penillanura circundante. Se caracterizan por tratarse de lugares con pendiente moderada; son los espacios de transición entre los desniveles elevados propios de las laderas y el espacio llano o suavemente ondulado. El sustrato litológico está compuesto por cuarcitas, produciéndose, tras la degradación de éstos, espacios aislados de canchales e incipientes afloramientos rocosos, aunque estos elementos no son los más habituales. Estos lugares se encuentran afectados por la red transversal de fallas, siendo éstas de corto recorrido y escasa profundidad sobre los materiales. El tapiz vegetal se ha de dividir en función de tres tipos de cubiertas dominadas por quercíneas: robledales y encinares en el oeste, encinares y alcornocales en el Norte y encinares en el este.

41.6. *Penillanura con quercíneas*

Es la parte exterior del conjunto; estructuralmente no forma parte del mismo, sino que pertenece al área de penillanura que circunda el macizo. Es un espacio que está singularizado por la ausencia de pendiente significativa, configurándose en su interior pequeñas lomas redondeadas. El sustrato litológico base está compuesto por materiales cuarcíticos. Tras el descenso en la pendiente, la red de drenaje circula adaptándose a los lugares que favorecen su curso. Ésta no es significativa en cuanto a su densidad y no se presenta de forma encajada, pues la falta de pendiente no favorece la actividad erosiva y además no existe una red fallada que permita su encajamiento. En cuanto al tapiz vegetal, del mismo modo que ocurre con los ejemplos anteriores, éste se encuentra dominado por bosques de quercíneas, tales como encinares, robledales y alcornocales, siendo los primeros los más extensos y los que más superficie ocupan en el contexto de este geosistema tanto en el sector oeste como en el este.

41.7. *Vertientes ocupadas por canchales con quercíneas mediterráneas*

Se corresponde con el espacio de transición entre las cumbres de cuarcita y los fondos de valle o valles intraserranos. Está caracterizado por el afloramiento del sustrato litológico y la presencia de canchales que se alternan a lo largo de estas vertientes, salpicados por bosques del género *Quercus*. La configuración de los canchales está causada por la erosión me-

cánica que actúa sobre las cuarcitas, creando la acumulación de bloques angulosos heterométricos que se desplazan por la ladera incentivados por los efectos de la gravedad. Se trata de un espacio de notable pendiente (valores superiores a los 35°), muy escarpado en algunos lugares. Las vertientes se encuentran falladas de forma transversal, donde la red hídrica, de tipo arroyada, se ha encajado. El tapiz vegetal reúne tres tipos: el correspondiente a la cubierta de robledal, el de los encinares y el del alcornocal. Los bosques formados no son densos, debido tanto a la actividad erosiva sobre la cuarcita de las crestas y de la propia vertiente, que en su desplazamiento no permite la aparición de árboles, como a los afloramientos rocosos, donde la ausencia de suelo es un impedimento significativo.

4.1.8. Valles encajados intraserranos con vegetación del género *Quercus*

Esta unidad se corresponde con los fondos de los valles localizados entre los diferentes resaltes serranos, pudiéndose definir como sinclinales angostos. El sustrato geológico dominante son las pizarras. Estos valles han sido creados a partir de la tectónica de plegamiento e incididos posteriormente por la red de drenaje. Presentan un destacado desnivel en los flancos. Son habituales los afloramientos rocosos de las pizarras que ejercen como base litológica. En función del dominio vegetal que los cubre, se han de destacar tres tipos de tapices: el de las encinas, el de los robles y el de los alcornocales, presentándose de forma más densa los robledales. En las zonas de mayor humedad y donde la orografía lo permite, también, además de las formaciones dominantes, se crean bosques de ribera asociados a los cursos de agua. Los bosquetes de ribera introducen nuevos matices cromáticos en esta área de paisaje, aspecto éste que rompe con el colorido habitual de las quercíneas e introduce nuevos valores perceptuales al observador.

4.1.9. Rellanos aluviales con encina y alcornoco

Constituyen un espacio que no es habitual en este conjunto debido a las formas plegadas, a la actividad erosiva de los cursos incentivada por el alto desnivel y a la red de fallas estrechas que favorecen los encajamientos de los cursos, creándose valles estrechos y angostos. Pero en los espacios de desagüe del macizo

hacia la penillanura pueden aparecer llanuras de inundación, allí donde las características orográficas son más favorables gracias a la pérdida de pendiente y a la ausencia de valles encajados. Éstas se localizan en el oeste, formada por el río Ruecas, y en el este, por el Guadalupejo, en sus espacios terminales dentro de este conjunto. Son lugares de sedimentación hídrica, configurados por materiales procedentes del conjunto que se encuentran en forma de bloques redondeados (canto rodado). En cuanto a los valores de pendiente, éstos son suaves, prácticamente llanos. El tapiz vegetal dominante es el propio de las quercíneas, pues debido al carácter intermitente de los cursos de agua de estos ríos, no es habitual la creación de bosques de ribera.

4.1.10. Sinclinal con bosques de quercíneas

Se corresponde con el sinclinal de los ríos Guadarranque y Gualija, localizándose en el sector Este del conjunto, entre la sierra de Altamira y la sucesión serrana Palomera-Mimbreira. El sustrato litológico base está integrado por pizarras, afloradas tras el arrasamiento de parte de la masa de cuarcitas. Es un valle creado tras los efectos tectónicos que plegaron el conjunto, configurándose éste como un sinclinal, aprovechado posteriormente por la red hídrica para adaptarse. Se ha individualizado este sector debido a la amplia superficie que ocupa. Se encuentra flanqueado por las sierras cuarcíticas a las que ya se ha hecho mención, conformando, de este modo, espacios de alto desnivel en los bordes y suaves pendientes en el centro. En esta superficie central aparecen pequeños resaltes formados por materiales resistentes que no han sido arrasados. La cubierta vegetal, como en el resto del conjunto, se encuentra dominada por los bosques de quercíneas: encinares en sus sectores norte y sur y alcornocales distribuidos por el resto del espacio, siendo ésta la especie dominante.

4.2. El carácter del paisaje del macizo de Las Villuercas

Tras el análisis y la cartografía de los elementos físicos y antrópicos nos encontramos en disposición de abordar la elaboración del inventario de las áreas de paisaje según su carácter. Para ello, y siguiendo la metodología proporcionada por *Landscape Character Assessment*, se han de cruzar las diferentes capas cartográficas (la de áreas potenciales de

paisaje junto con las relativas a los usos y aprovechamientos del suelo y con la de los sistemas de poblamiento), así, de este modo, se obtendrá un catálogo de áreas de paisaje, que posteriormente ha sido ratificado en las jornadas de trabajo de campo. Las áreas identificadas son las siguientes:

4.2.1. *Espacios ganaderos extensivos sobre las rañas exteriores*

Nos encontramos ante un paisaje donde dominan los usos ganaderos de carácter extensivo representados por los espacios adeshados y por los lugares de pasto abierto, es decir, se trata de un territorio donde se intercalan las dehesas con los pastizales sin arbolado. La presencia de los usos ganaderos favorece la percepción ortogonal gracias a las redes de cercado, las cuáles van a ser de tipo alambrada o de muro elaborado con roca. Todo ello se ve caracterizado por la presencia del sustrato de color rojizo propio de las rañas y por la configuración que presentan estos materiales sedimentarios en forma de llanuras peniaplanadas donde las suaves ondulaciones son la tónica general. Los sistemas de poblamiento dominantes son los de tipo concentrado, aunque aparecen de forma aislada edificaciones diseminadas, asociadas, en gran medida, a los usos de dehesa, siendo las más comunes las relativas a los cortijos.

4.2.2. *Olivares sobre rañas interiores*

Es un tipo de paisaje dominado por las actividades antrópicas, siendo el elemento principal y más característico el cultivo del olivo. La presencia de las rañas, del mismo modo que sucedía en el tipo anterior, otorgan al paisaje un tono rojizo notablemente representativo que aunado a la disposición de los materiales (relativamente horizontales) hace que se trate de un espacio fácilmente identificable. La aparición de este tipo de cultivo denota una percepción de linealidad en el entorno, marcado por la ordenación en líneas de los olivos. Se ha de tener en cuenta que no todo el espacio se encuentra cultivado, sino que aparecen pequeñas áreas donde la vegetación de transición es lo más destacable, localizadas éstas en aquellos lugares donde la pendiente es mayor, coincidiendo con las vertientes de las rañas. En este caso la presencia de sistemas de poblamiento no es lo más habitual aunque pueden

aparecer edificaciones aisladas asociadas a las explotaciones agrícolas.

4.2.3. *Crestas cuarcíticas armoricanas sin vegetación*

Se trata del área del paisaje que domina las cotas altitudinales superiores. Sus elementos más característicos son la presencia de las cuarcitas y la ausencia, prácticamente, total de vegetación. En este caso las actividades antrópicas son casi inexistentes apareciendo en algunos lugares estratégicos antenas de telecomunicaciones, tal y como sucede en el pico de mayor altitud (Las Villuercas, 1.601 m) donde se localiza un antiguo Centro de Transmisiones del Ejército. Desde este mismo pico se puede observar la sucesión cresta-valle propia de este relieve apalechense y la linealidad que los cresterios añaden al territorio, convirtiéndose en articuladores del mismo.

4.2.4. *Espacio forestal-ganadero en el anticlinal desventrado con predominio de los sistemas concentrados de poblamiento*

Este tipo de paisaje se encuentra destacado por la complementariedad de usos entre los ganaderos de tipo extensivo y los forestales, aunque su característica fundamental es la geomorfológica pues se trata de un anticlinal desventrado que presenta un fondo de valle relativamente llano y unas vertientes notablemente escarpadas. Es en la superficie basal donde se van a encontrar la mayor parte de las actividades ganaderas, estando las forestales localizadas en las escarpadas vertientes. En aquellos espacios donde la labor ganadera ha cesado se pueden apreciar espacios vegetales de transición ocupados éstos por especies de porte arbustivo y subarbóreo. Los núcleos de población aparecen de forma concentrada, principalmente, aunque también es posible encontrar de forma aislada pequeñas edificaciones destinadas a las actividades ganaderas. Cromáticamente destacan los colores oscuros, desde los negros y grisáceos de las pizarras a los verdes de los espacios pratenses pasando por los colores propios de las quercíneas y de los jarales. Las actividades ganaderas van a incorporar ciertos elementos lineales tales como las redes de cercado, siendo éstas de tipo alambrada, favoreciéndose, de este modo, la percepción ortogonal por parte del observador.

4.2.5. *Estribaciones tachonadas por los usos agrarios y forestales*

Las estribaciones del macizo hacia la penillanura de La Jara, hacia el norte y hacia el sector oeste del conjunto presentan un paisaje caracterizado por las suaves pendientes decrecientes, los colores oscuros de los materiales, allí donde se dan los afloramientos de roca desnuda y la intercalación de usos tanto de tipo forestal, que a la postre es el más destacado, como de uso ganadero y agrícola, siendo este último el minoritario. En este caso los sistemas de cercado son escasos, aunque si aparecen pequeñas áreas rodeadas por muros de piedra, especialmente en los lugares de uso ganadero (más comúnmente en el sector occidental del conjunto). La vegetación dominante está representada por los bosques de quercíneas y por los espacios de transición en aquellos lugares donde se ha producido una variación de uso, pasando de ser de tipo ganadero, fundamentalmente, y en ocasiones agrícola a ser forestal. No existen sistemas de

poblamiento y apenas se distinguen edificaciones aisladas. El observador puede percibir que se trata de un espacio en proceso de cambio donde se está produciendo una sustitución de usos y coberturas del suelo, en el que el orden de ubicación de éstos viene determinado por los factores orográficos.

4.2.6. *Penillanura adhesada con predominio de poblamiento disperso*

Es un área de paisaje caracterizada por la ausencia de pendientes, por ser un espacio peniplanado, y por el dominio de los usos ganaderos en régimen extensivo representados por la dehesa. Dentro de ella se han de diferenciar dos tipos, por un lado el situado en el sector oeste del macizo cuyo uso mayoritario es la dehesa y por el otro el sector este, donde se van a alternar las dehesas de uso ganadero únicamente con los espacios agrícolas de secano. En los lugares de uso ganadero es

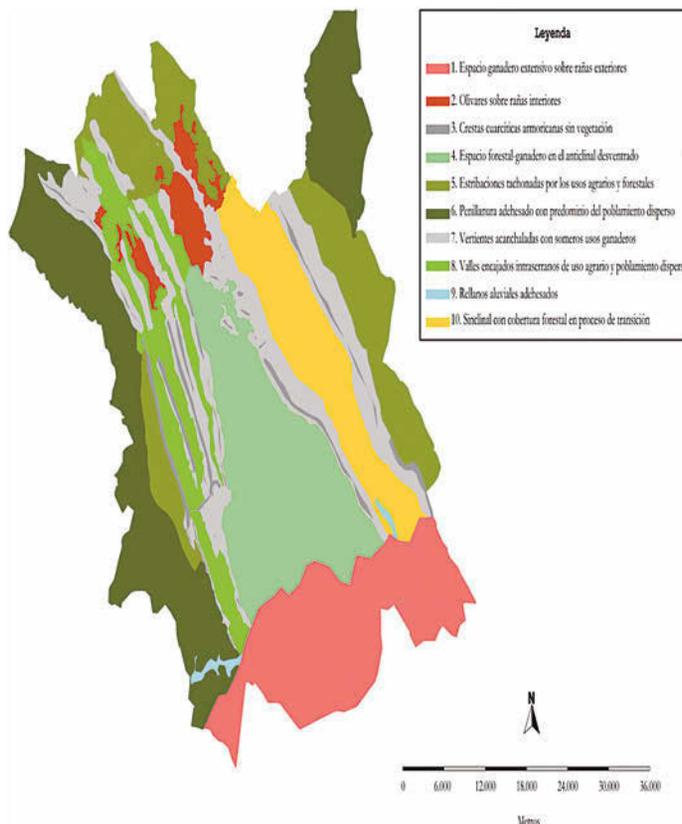


FIG. 3/ *Landscape character areas en el Macizo de las Villuercas*

Fuente: elaboración propia a partir de IGME (1985), TELLO (1986), RIVAS-MARTÍNEZ (1987), LÓPEZ (2004).

común la presencia de sistemas de cerramiento basados en muros de piedra, aspecto éste que le otorga al observador, como ya ha sucedido en otras áreas, la percepción de encontrarse ante un territorio con elementos ortogonales. Del mismo modo, aparecen otros elementos de índole pecuaria que van a introducir un matiz diferenciador en este espacio, se trata de las charcas construidas para proveer de agua al ganado, cuya forma circular aportan una nueva geometría al paisaje. La escala cromática varía desde los colores oscuros propios de los materiales de la zona a los tonos verdes de las quercíneas y de los espacios de pasto.

4.2.7. *Vertientes acanthaladas con someros usos ganaderos sobre el dominio de las quercíneas y de los jarales*

Los canchales junto con la elevada pendiente son los elementos más representativos de este área del paisaje, éstos se intercalan con los espacios forestales en aquellos lugares donde la pendiente desciende y las acumulaciones caóticas de materiales en movimiento lo permiten. Los usos ganaderos extensivos no son comunes aunque aparecen en forma de pastos en determinados lugares de rellano. Los sistemas de cercado que cierran las parcelas ganaderas están elaborados con la roca autóctona que se encuentra en el territorio. Este tipo de paisaje no denota a su observador la percepción de linealidad, sino más bien de un espacio caótico donde los usos antrópicos y los forestales han de adaptarse a las condiciones imperantes. En cuanto a la cobertura vegetal, se encuentra articulada por los bosques maduros de roble, encina y alcornoque mezclados con pequeñas áreas de porte arbustivo, correspondiéndose éstas con espacios de transición entre lo ganadero y lo forestal, debido al descenso de la presión ganadera. No existen sistemas de poblamiento, ni concentrados ni dispersos y no son habituales las edificaciones de tipo ganadero, pues ni la pendiente, ni la dinámica de los afloramientos rocosos lo permiten.

4.2.8. *Valles encajados intraserranos de uso agrario y poblamiento disperso*

Es un tipo de paisaje que se encuentra caracterizado por la combinación surgida entre la forma estrecha del valle, las elevadas pendien-

tes de las vertientes que lo rodean y por la intercalación en su base de los usos ganaderos y agrícolas. La presencia boscosa se encuentra reducida y circunscrita a los bordes fluviales (vegetación de ribera) formando un espeso tapiz. Las explotaciones agrarias carecen de sistemas de cercado, alternándose las pequeñas áreas agrícolas de tipo hortícola con los espacios de pasto de tamaño reducido. Se trata de un espacio de cierta riqueza edáfica debido a la elevada humedad y a la acumulación de sedimentos lo que favorece la implantación de las explotaciones a las que se hacía mención. En este caso los sistemas de poblamiento aparecen de forma diseminada correspondiéndose, en la mayoría de los casos, con viviendas secundarias. La escala cromática varía entre los tonos verdes oscuros de las quercíneas y matorrales de la zona de borde y los tonos verdes claros propios de la vegetación de ribera y de las especies pratenses.

4.2.9. *Rellanos aluviales adehesados*

Los rellanos aluviales con dehesa son un área del paisaje caracterizada por la combinación entre los sedimentos heterométricos depositados por la acción hídrica y los espacios adehesados que los circundan. Son áreas muy reducidas que se encuentran en zonas de escasa pendiente lo que favorece el depósito de los materiales y el aumento de la anchura de los cauces. En aquellos donde la presencia de la corriente es reducida, en la actualidad, se han asentado encinas y alcornoques (*Quercus ilex* subsp. *ballota* y *Quercus suber* L.) incentivando, de este modo, la combinación a la que se hacía referencia. Se ha de destacar la ausencia de vegetación de ribera, pues la intermitencia de los cursos, con periodos relativamente largos de estiaje, no lo permite. Los usos ganaderos se corresponden con los de régimen extensivo asociados a la dehesa, careciendo, los mismos, de áreas cercadas, pues éstas cierran superficies de mayor tamaño donde ya quedan integradas. La presencia de construcciones está relacionada con los ríos, siendo los puentes sobre los mismos el elemento edificatorio más común.

4.2.10. *Sinclinal con cobertura forestal en proceso de transición*

Nos encontramos ante un área de paisaje caracterizada por la interrelación entre un sincli-

nal (el de los ríos Guadarranque y Gualija) y los usos del suelo que se distribuyen sobre su base. El entorno está marcado por las elevadas pendientes de las vertientes que lo circundan, describiendo de este modo un valle profundo y encajado. Los usos y coberturas del suelo más representativos se corresponden con los someros aprovechamientos agrícolas, con los de uso ganadero, también con los espacios donde el descenso de la presión, tanto ganadera como agrícola, ha fomentado que sean cubiertos por vegetación de transición (porte arbustivo), además también aparecen las áreas dominadas por los bosques de quercíneas y, por último, las zonas de ribera (muy estrechas y circunscritas al espacio más cercano al cauce). Se trata de un territorio donde apenas aparecen edificaciones, exceptuando aquellas asociadas al sector agrario. Es un área de notable riqueza cromática donde se mezclan los colores oscuros de la roca desnuda con la amplia variedad de tonos verdes propios de la vegetación presente, asimismo la presencia de espacios agrícolas introduce mayor variedad a esta escala apareciendo, de este modo, colores de tonos marrones y ceniza. En el caso que nos ocupa es habitual la presencia de pequeños espacios cercados relacionados con los de usos ganaderos. Los sistemas de cerramiento se corresponden con vallados de alambre de espino.

4.3. Valoración del área analizada y propuestas de actuación. Participación pública

Es en este apartado el momento de realizar los «juicios de valor», es decir, de destacar los valores del paisaje y del territorio y de realizar las propuestas de actuación teniendo en cuenta la participación pública, siguiendo, de este modo, las pautas metodológicas proporcionadas por *Landscape Character Assessment* y por GÓMEZ & al. (2010) en su documento «Marco Conceptual y Metodológico para los Paisajes Españoles». En nuestro caso se va a tratar de forma muy somera, y para el conjunto del territorio, acentuando cuáles serían los elementos a destacar del mismo y de su paisaje, presentando el resultado en forma de inventario donde se resaltarán las cualidades ecológicas, sociales (aprovechamientos, historia y sentimiento identitario) y estéticas. Para la realización de las valoraciones se ha tenido en cuenta, además de las percepciones obtenidas en el trabajo de campo, las propias de los habitantes de este territorio.

De entre los valores ecológicos que presenta el macizo de Las Villuercas cabe resaltar el relativo al relieve, pues presenta una geomorfología apalachense claramente definida, acentuada por la sucesión valle-cresta. Además de tratarse de un notable valor natural, a éste hay que añadir el potencial didáctico que el macizo ofrece, pues desde el pico Las Villuercas se puede observar y entender a grandes rasgos este tipo de relieve y las dificultades en las comunicaciones que el mismo introduce en el territorio, es decir, las vías de comunicación se han adaptado de forma longitudinal a los valles y resulta notablemente complicado el enlace entre unos valles y otros.

No se ha de pasar por alto el potencial de vegetación que posee, donde se mezclan los dominios de las quercíneas con los de los bosquetes de ribera. Además ejemplifica de forma sobresaliente la definición de vegetación mediterránea, con la presencia de las ya citadas especies del género *Quercus* y de ejemplares de *Arbutus unedo* L. Una especie que se ha de resaltar dentro de este tipo de potencialidades es *Prunus lusitánica* L. subsp. *lusitánica* (loro) herencia de los antiguos bosques terciarios (LÓPEZ, 2004).

A pesar de su carácter antrópico hay que tener en cuenta como potencialidad ecológica el sistema adehesado, pues posee una destacada biodiversidad, animal principalmente (PLIENNGER, 2006).

En cuanto a los valores sociales se han de diferenciar los relativos a los aprovechamientos actuales del suelo, de los referentes a los históricos (pinturas rupestres) y de aquellos que se han utilizado tradicionalmente como señas de identidad territorial. Los principales potenciales asociados a los aprovechamientos antrópicos son los concernientes a los usos ganaderos, forestales, agrícolas, cinegéticos, etc. Este espacio serrano presenta unas notables potencialidades forestales y ganaderas, pero quizás la más realizada durante las últimas décadas, y que además supone un destacado incentivo económico, es la cinegética. La caza mayor se ha convertido en un motor económico de primer orden para la zona gracias tanto a la diversidad de animales apreciados para la caza mayor como a la presencia de numerosos cotos privados de caza, todo ello favorecido por las buenas condiciones ambientales de las que la zona goza.

Las potencialidades relacionadas con los acontecimientos históricos y religiosos están relacionadas con la presencia de cuevas de

época calcolítica como la «Cueva de los Cabritos» y la «Cueva del Cancho de la Sábana», muestra de la presencia humana desde tiempos pretéritos en la zona. Del final de la Edad de Broce han aparecido restos arqueológicos tales como la «Estela de Solana» conservada en el Museo Arqueológico Nacional de Madrid. Se trata, según las investigaciones llevadas a cabo de un elemento de uso funerario. No sólo la presencia prehistórica es el único exponente, sino que la sucesión de acontecimientos históricos relacionados con la ganadería y su manejo desde el pasado han creado una serie de cañadas trashumantes que se mantienen en la actualidad, elementos éstos que llevan emparejados la presencia de infraestructuras destinadas al ganado, tales como puentes, sendas, etc. En este aspecto también se ha de incluir la dehesa, por su peso histórico y por el carácter identitario que origina para sus habitantes. En el orden religioso se ha de destacar la veneración mariana a la Virgen de Guadalupe, patrona de Extremadura en torno a la cual se han creado rutas de peregrinaje.

Las cualidades estéticas del paisaje serrano de Las Villuercas resultan una destacada potencialidad. Los riscos y cresteríos de cuarcita, los valles encajados, los plegamientos, la vegetación en forma de bosques densos, ahuecados y de ribera junto con los colores oscuros de los materiales y los tonos verdosos de las plantas crean un paraje de destacada calidad con infinidad de posibilidades para su observación, siendo el lugar más interesante para ello el pico Las Villuercas, desde donde se puede apreciar, tanto el tipo de relieve que configura este territorio, como la penillanura circundante.

A grandes rasgos, estas son las principales potencialidades que se podrían destacar del territorio y de su paisaje tras el análisis realizado sobre el mismo y las pertinentes aportaciones de la población. No se han incluido todas ellas sino que se han tomado como referencia las que pudieran ser más representativas.

En cuanto a las actuaciones llevadas a cabo se ha de destacar la figura del «Geoparque Villuercas-Ibores-Jara». Las Villuercas es un territorio que ha adquirido la figura de geoparque y que pasa a formar parte de la Red Europea de Geoparques y de la Red Global de Geoparques en el seno de la UNESCO. Esta figura se otorga a aquellos lugares que poseen un «patrimonio geológico de valor reconocido». Sobre este espacio y en el marco de la figura de los geoparques se diseña una estrategia basada en la conservación, en el desarrollo sostenible y en la educación de los habi-

tantes y de los visitantes en materias ambientales y culturales. Este tipo de actuaciones están encaminadas a incentivar el desarrollo endógeno del territorio a partir del potencial que supone el relieve y las atracciones turísticas que puede tener promoviendo, para ello, el «Geoturismo». La concesión de la distinción como Geoparque lleva emparejada la creación de una red de «Geositios» a partir de los cuáles se pueden observar y comprender los elementos más representativos, tanto del relieve, como de la herencia cultural e histórica. En el ámbito del Geoparque se han creado una serie de foros de participación ciudadana con el objeto de educar y de obtener las perspectivas que la población residente tiene en materias ambientales y de conservación y, así, hacerlos partícipes de forma activa en la conservación del territorio y de su herencia cultural. La culminación de la participación ciudadana se ha hecho visible a partir del proyecto «Desarrollo Territorial Participativo del Geoparque Villuercas-Ibores-Jara» pues en él se ha fomentado la realización de actividades y talleres, concursos, jornadas, etc. con el objetivo de fomentar la participación ciudadana y especialmente de aquellos colectivos más desfavorecidos y servir de nexo de unión entre la población y los entes públicos. Con este proyecto, no sólo se ha incentivado la formación a cerca del Geoparque, sino que también se han obtenido las inquietudes y los intereses de los habitantes.

En este caso la participación ciudadana en torno a la figura del Geoparque sigue la línea de las propuestas que incluyen LCA y la Convención Europea del Paisaje en donde, además de educar a la población también se busca obtener cuáles son sus percepciones sobre el paisaje y sobre el territorio.

En nuestro caso, no se ha elaborado ningún procedimiento de participación pública más allá de la percepción que puedan tener los habitantes de Las Villuercas, a pesar de ser uno de los aspectos fundamentales de la metodología LCA, porque son medidas que están orientadas a los entes encargados de la gestión y ordenación del paisaje, mediante la concienciación y educación de la población, tanto residente como visitante. Es decir, en este documento se pone de manifiesto la relevancia que se otorga a la participación ciudadana desde el Convenio Europeo del Paisaje y desde *Landscape Character Assessment* y se destaca que la población tiene que ser parte activa del proceso de toma de decisiones y de la posterior gestión, pero resulta notablemente complicado, desde nuestra actuación, realizar

actividades con los habitantes. Se han desarrollado procesos de toma de contacto para obtener cuáles eran sus inquietudes acerca del paisaje y del territorio que ellos habitan, pero siempre circunscritos a las percepciones personales, sin llevar a cabo tareas relacionadas con la participación en aspectos tales como la gestión o la concienciación.

5. Conclusiones

Desde el punto de vista de la participación pública, tanto *Landscape Character Assessment*, como la Convención Europea del Paisaje suponen un impulso en la colaboración entre los entes públicos y la ciudadanía en materia paisajística. Con ellos, no sólo se obtiene la percepción que la población tiene sobre el paisaje, sino que además se incentiva la colaboración de éstos a la hora de crear nuevas propuestas de intervención. Este tipo de contribuciones pueden hacerse extensibles, de modo que la población pueda colaborar en otras medidas tales como la ordenación del territorio, etc. A la vez, junto con éstas, se está convirtiendo al ciudadano en el principal valedor a la hora de proteger el entorno, pues se ha contado con su cooperación en el transcurso del diseño de las decisiones. La relevancia de la participación pública no sólo radica en las aportaciones que éstos puedan hacer, sino que, además, se está favoreciendo el desarrollo de los principios de la democracia.

Esta nueva dinámica que se introduce desde el CEP y desde LCA, en cuanto a las percepciones, tanto de la población residente como de la visitante, ayuda a los entes gestores a conocer y valorar los sentimientos identitarios y de arraigo que éstos pueden tener hacia el territorio, aspecto éste que no se puede obtener tras el simple análisis de los elementos que confluyen en el paisaje. Así, teniendo en cuenta si existe sentimiento de identidad por parte de la población, las nuevas medidas diseñadas para la gestión del paisaje han de circunscribirse a este fenómeno, evitando, de este modo, caer en el error de fomentar actuaciones que puedan contravenirlo y que, a la postre, sean negativas para el conjunto de los habitantes y del propio paisaje. Si se consigue, mediante las medidas aplicadas, mantener

aquellos elementos que han configurado la identidad territorial, se logrará que los ciudadanos contribuyan en el desarrollo adecuado de las nuevas pautas y que las actividades que éstos desarrollen sean las encaminadas a mantener lo que sus antepasados han ido construyendo con el paso del tiempo.

Centrándonos en los aspectos metodológicos de LCA se ha de incidir en el carácter flexible que éste presenta, pues no se trata de una metodología cerrada donde hay que seguir de forma estricta los pasos expuestos, es, más bien, abierta, en la cual, cada investigador puede ajustarse más o menos a las pautas en función de los intereses y objetivos perseguidos. Es decir, permite priorizar y profundizar en el estudio y análisis de aquellos elementos que puedan resultar más significativos dentro de la propia dinámica del paisaje, sin olvidarse del resto, que podrían ser tratados de forma más somera. Esta flexibilidad de aplicación de la que LCA hace gala, también puede suponer un inconveniente, pues se pueden crear desequilibrios a la hora de efectuar el estudio que afectarían al resultado final. Éstos vendrían desencadenados por la carencia de profundidad en el análisis de determinados factores (sin llegar a los conocimientos mínimos que de ellos se han de tener), que a priori puedan parecer menos trascendentes o por el exceso en otros que no fueran necesarios en función de los objetivos marcados. La solución a este problema, en cierto modo, también está incluida dentro de las medidas proporcionadas, pues hace hincapié en todos aquellos aspectos relativos al ámbito de aplicación, siendo especialmente notorios los referentes a la escala de trabajo y a los objetivos, para así limitar la profundidad de los análisis a realizar. Se han de fijar claramente cuáles van a ser y se ha de conocer el territorio sobre el que se va a trabajar, para, de este modo, evitar caer en errores de aplicación.

Landscape Character Assessment es un método analítico y descriptivo del paisaje que otorga gran importancia a los agentes sociales y a la evolución histórica de éstos. Este aspecto, se podría destacar cómo una gran virtud, especialmente en los estudios concernientes a territorios altamente antropizados, donde la variable relativa al medio antrópico pueda resultar el grueso del análisis.

6. Bibliografía

- CABALLERO, J. V. & F. ZOIDO (2006): «Formación y desarrollo de una línea de investigación: la dimensión paisajística de los conjuntos arqueológicos». En: *Cuadernos Geográficos*, 43: 181-198.
- CONSEJO DE EUROPA (2000): *Convención Europea del Paisaje*.
- CORNWALL, A. (2002): «Locating citizen participation». En: *Institute of Development Studies Bulletin*, 33: 9-19.
- COUNTRYSIDE COMMISSION (1993): *Landscape Assessment Guidance*, Countryside Commission. Chetelham.
- (1998): *Countryside Character. The carácter of England's natural and man-made landscape*. Countryside Commission, Walgrave, Northampton.
- COUNTRYSIDE COMMISSION FOR SCOTLAND (1992): *Landscape Assessment: Principles and Practices*. Countryside Commission for Scotland, Battleby, Perth.
- FERNÁNDEZ, S. (2006): «La participación pública en la ordenación del paisaje. Una reflexión a partir de tres proyectos en la Región de Murcia». En: R. MATA & A. TARROJA: 303-327.
- (2008): «Participación pública, gobierno del territorio y paisaje en la Comunidad de Madrid». En: *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46: 97-119.
- GÓMEZ, J. & P. RIESCO (2010): *Marco Conceptual y Metodológico para los Paisajes Españoles. Aplicación a tres escalas espaciales*. Consejería de Obras Públicas y Vivienda. Junta de Andalucía, Sevilla.
- GÓMEZ-MENDOZA, J. (2013): «Del patrimonio paisaje a los paisajes patrimonio». En: *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 59 (1): 5-20.
- GUERRERO, J. J. & M. GHISLANZONI & D. ROMERO & F. CÁCERES & F. GIMÉNEZ & J. M. MOREIRA (2010): «Identificación y caracterización del paisaje mediante parámetros visuales del relieve. REDIAM». En: J. OJEDA & M. F. PITA & I. VALLEJO (eds.). *Tecnologías de la información geográfica: la información geográfica al servicio de los ciudadanos*: 841-860, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla.
- HURNI, L. (2004): «Is Landscape Character Assessment the work of public policy?». En: VVAA, *De la connaissance des paysages à l'action paysagère* Bourdaux, France. <http://www.symposcience.org>
- HERNÁNDEZ, M. (2009): «El paisaje como seña de identidad territorial: valorización social y factor de desarrollo, ¿utopía o realidad?». En: *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 49: 169-183.
- INSTITUTO GEOLÓGICO Y MINERO DE ESPAÑA (IGME) (1985): *Memoria del Mapa Geológico de España, nº 707 (Logrosán)*, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Industria y Energía, Madrid.
- LÓPEZ, G. (2004): *Guía de los árboles y arbustos de la Península Ibérica y Baleares*. Mundi-Prensa, Madrid
- MATA, R. (2004): «Agricultura, paisaje y gestión del territorio». En: *Polígonos. Revista de Geografía*, 14: 97-137.
- (2006a): «Un concepto de paisaje para la gestión sostenible del territorio». En: R. MATA & A. TARROJA: 17-40.
- (2006b): «Métodos de estudio del paisaje e instrumentos para su gestión. Consideraciones a partir de experiencias de planificación territorial». En: R. MATA & A. TARROJA: 199-239.
- (2008): «El paisaje, patrimonio y recurso para el desarrollo territorial sostenible. Conocimiento y acción pública». En: *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, 729: 155-172.
- & L. GALIANA & S. FERNÁNDEZ & P. LACASTA & N. LÓPEZ & P. MOLINA & C. SANZ & F. ALLENDE (2009): «Evaluación del paisaje de la Comunidad de Madrid: de la protección a la gestión territorial». En: *Urban*, 14: 34-57.
- MATA R. & A. TARROJA (coords.) (2006): *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo*, Diputación de Barcelona-Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Barcelona.
- MUÑOZ, A. (2008): «La política de paisaje en la Comunitat Valenciana». En: *Cuadernos Geográficos*, 43: 99-121.
- NOGUÉ, J. (2006): «La producción social y cultural del paisaje». En: *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo*. En: R. MATA & A. TARROJA: 135-142.
- OJEDA, J. F. (2006): «Paisaje y orden territorial en la montaña media mediterránea». En: R. MATA & A. TARROJA: 181-186.
- OLIVA, J. & A. ISO (2014): «Diseños metodológicos para la planificación participativa del paisaje». En: *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 27: 95-120.
- ORTEGA, N. (2009): «Paisaje e identidad. La visión de Castilla como paisaje nacional (1876-1939)». En: *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 51: 25-49.
- PLIENINGER, T. (2006): *Las dehesas de la penillanura cacereña. Origen y evolución de un paisaje cultural*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura, Cáceres
- PINTO-CORREIA, T. & A. CANCELA & R. OLIVEIRA (2001): «Identificação de unidades de paisagem: metodologia aplicada a Portugal continental». En: *Fisterra*, 72: 195-206.
- RIVAS-MARTÍNEZ, S. (1987): *Memoria del mapa de series de vegetación de España*. ICONA. Madrid.
- RUBIO, P. & J. MUÑOZ (2008): «Gestión del paisaje en áreas de interés cultural». En: *Cuadernos Geográficos*, 43: 271-288.
- RIESCO, P. & J. GÓMEZ & D. ÁLVAREZ (2008): «Región, comarca, lugar: escalas de referencia en la metodología del paisaje». En: *Cuadernos Geográficos*, 43: 227-255.
- SABATÉ, J. (2006): «De la preservación del patrimonio a la conservación del paisaje». En: R. MATA & A. TARROJA: 329-342.
- SANZ, C. (2000): «El paisaje como recurso». En: E. MARTÍNEZ DE PISÓN (dir.). *Estudios sobre el paisaje*: 281-291, Fundación Duques de Soria y Ediciones de la Universidad Complutense de Madrid.

- SERRANO, D. (2007): «Paisaje y políticas públicas». En: *Investigaciones Geográficas*, 42: 109-123.
- SOS, V. (1956): «Geología y geomorfología en la sierra de Las Villuercas (Cáceres)». En: *Estudios Geográficos*, 61, 689-747.
- SUÁREZ, M. J. (1982): *La villa de Talavera y su tierra en la Edad Media (1369-1504)*, Universidad de Oviedo y Excelentísima Diputación de Toledo, Gijón.
- SWANWICK, C. (2002): *Landscape Character Assessment. Guidance for England and Scotland*. The Countryside Agency and Scottish Natural Heritage.
- TARROJA, A. (2006): «Transformaciones territoriales y valoración social del paisaje». En: R. MATA & A. TARROJA: 41-50.
- TELLO, B. (1986): «Relieves apalachenses. Macizo de Las Villuercas (Cáceres)». En: E. MARTÍNEZ DE PISÓN & B. TELLO, *Atlas de Geomorfología*: 111-125, Alianza Editorial, Madrid.
- VOGIATZAKIS, I. (2011): «Mediterranean experience and practice in Landscape Character Assessment». En: *Ecologia Mediterranea*, 37 (1): 16-31.
- ZOIDO, F. (2000): «El paisaje, ideas para la actuación». En: E. MARTÍNEZ DE PISÓN (dir.), *Estudios sobre el paisaje*; 293-311. Fundación Duques de Soria y Ediciones de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- (2002): «El paisaje y su utilidad para la ordenación del territorio». En: F. ZOIDO & C. VENEGAS (coords.), *Paisaje y ordenación del territorio*: 92-100, Junta de Andalucía-Fundación Duques de Soria.
- (2004): «El paisaje, patrimonio público y recurso para la mejora de la democracia». En: *Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, 50: 66-73.
- (2006): «Principales retos de adaptación de la Convención Europea del Paisaje a las políticas de ordenación del territorio en Europa». En: R. MATA & A. TARROJA: 359-374.

El debate sobre la vivienda en la prensa: su reflejo en Badajoz entre 1900 y 1975

José-Manuel GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Doctor en Historia del Arte, Universidad de Granada.

RESUMEN: El debate sobre la vivienda sigue estando de actualidad, si bien algunas de las preocupaciones sobre el acceso a la misma ya fueron tomadas en consideración en siglos anteriores, cuando las inquietudes sociales se acentuaron debido a los movimientos migratorios. Nos hemos querido centrar en una fuente, la prensa, y en una ciudad de tipo medio, Badajoz. El artículo reflexiona sobre la normativa estatal y las promociones públicas tanto nacionales como provinciales. El periodo escogido, que va de 1900 a 1975, tiene el interés de que muestra la evolución de ciertos eufemismos, utilizando términos como «casas baratas o económicas», «barrios obreros», «viviendas sociales o de renta limitada» y «viviendas de protección oficial»; al mismo tiempo la preocupación por el urbanismo, la distribución interior y la estética arquitectónica también son referenciadas. La problemática del suburbio, la ciudad jardín y los polígonos de absorción salen también a la luz en este periodo.

DESCRIPTORES: Arquitectura. Urbanismo. Vivienda. Prensa. Siglo xx. Badajoz.

1. El debate nacional sobre la vivienda en la prensa regional

El debate sobre la vivienda, que afecta principalmente a las clases obreras, se inicia en España fundamentalmente en el siglo XIX, como consecuencia de la llegada masiva del proletariado a las ciudades. A finales de siglo, las teorías de los higienistas y las obras de asociaciones de carácter filantrópico favorecerán una mayor concienciación social y el acometimiento de una serie de medidas. En efecto, en 1871 Belmás desarrolla su sistema de casas lineales que luego retomará Arturo Soria; en 1872 Rebolledo publica un libro con el título de *Casas para obreros o económicas*;

y en 1881 el I Congreso Nacional de Arquitectos debate sobre la conveniencia de los barrios obreros que habían estado a punto de ser aprobados por los diputados nacionales (BELTRÁN, 2009; CASTRILLO, 2001; URRUTIA, 1997: 197-200).

En este momento dos teorías plantean dos posibles soluciones al problema de la vivienda. Una, propone seguir como hasta ahora dando cobijo al obrero en el bloque donde se asienta el burgués, principalmente en las buhardillas o últimos pisos (ARIAS GONZÁLEZ, 2001-2002), evitando la concentración de este tipo de población en los peores sectores urbanos y la creación de suburbios. La otra,

propone la creación del barrio obrero en la zona de ensanche, en la periferia, dotándolo de todas las necesidades urbanas y garantizando las condiciones higiénicas de la vivienda (BLAT, 2000; YESTE, 1999). Aunque en el siglo XIX triunfa la primera proposición, ya que la segunda recibe como objeción principal su naturaleza segregacionista, en el siglo XX comienza a generalizarse la construcción de barrios obreros¹.

Con el nuevo siglo se comienzan a aprobar medidas para mejorar la vivienda del asalariado con pocos recursos. Una de las primeras es la Ley de Casas Baratas el 12 de junio de 1911, tras varios años de gestión y consultas; en ella se abordaban medidas para expropiar edificios en mal estado, ayudas para financiar las nuevas casas, para el fomento del cooperativismo y la obligación de higienizar la vivienda obrera².

En congresos internacionales, donde asisten arquitectos españoles, se estudian las posibles soluciones en un momento de posguerra europea. Se aboga por nuevas medidas legislativas y financieras. Poco después, en España el Congreso de los Diputados aprueba un proyecto de ley regulando el alquiler³ y en 1921 una nueva ley de casas baratas, revisada tres años después, facultaba a los ayuntamientos a construir ellos mismos estos inmuebles⁴.

Sobre otros países se comentaron las realizaciones, legislación y bibliografía de alemanes, ingleses y franceses⁵, suizos y norteamericanos⁶. Así, por ejemplo, en 1920 se organizó un congreso en Inglaterra al que también asistió España como invitado, y se visitaron algunas viviendas de Bristol, Birmingham y Manchester. En 1922 el Director General de Sanidad de España, Dr. Martín Salazar, hablaba de las experiencias inglesas de ciudad jardín, y apostaba por la construcción en el extrarradio. Dos

años después, se reseñaba la interesante publicación *Les problèmes du logement en Europe depuis la guerre*⁷.

En 1923 se organizaba en Madrid la Conferencia Nacional de la Edificación, debatiendo ocho temas: 1. acción del Estado; 2. acción de los organismos locales; 3. modificaciones que pueden introducirse en la legislación de casas baratas; 4. modo de colaborar con la edificación Bancos y otras entidades de capital privado; 5. el transporte de los materiales de construcción; 6. comunicaciones urbanas; 7. coordinación de todos los elementos que interviene en la industria de la edificación y 8. conveniencia de organizar 'guildas' o cooperativas de edificación⁸.

En 1925 se aprobaba la Ley de Casas Económicas para facilitar vivienda a las clases medias, y de la que se beneficiarían principalmente funcionarios. Con la adopción del término «casas económicas» se agiliza el acceso a un mayor número de familias que, si bien no pobres, podían considerarse como modestas⁹. Es entonces cuando se multiplican las cooperativas dedicadas a la construcción y cuando empresas y entidades bancarias ofrecen facilidades al obrero para poder pagar su propia vivienda.

Esta política tendrá continuidad después de la guerra aunque cambiará el modo de concebirla. En 1937 por ejemplo se aprobaba un decreto ley sobre alquileres¹⁰. El paternalismo del nuevo Estado financiará en la mayoría de los casos nuevas promociones de vivienda que, por las condiciones del momento, imponen el bloque de vivienda y la autoconstrucción para familias modestas¹¹. En una ideología tradicional como ésta, la vivienda es fundamental pues se convierte en la representación física de la unidad del hogar, de la familia, y por extensión del Estado que garantiza la paz social¹². El conocido lema del General Franco

¹ En Badajoz se conocían ambas posibilidades e incluso hubo un cierto debate a principios del novecientos. El médico militar José Barreiro publicó un artículo donde hablaba de las experiencias en Francia, Alemania, Bélgica o Inglaterra durante el siglo anterior, citaba a los teóricos del tema, y se preguntaba por las posibilidades económicas del Ayuntamiento, apostando por la mezcla de clases. Véase *La Coalición* de 12-12-1902: p. 2, col. 3-4 y p. 3, col. 1.

² *Gaceta de Madrid* de 13-06-1911, pp. 755-758. Véase también la Orden publicada el 13-07-1911, pp. 166-167.

³ *Nuevo Diario de Badajoz* de 30-04-1920: p. 1, col. 1; y 23-06-1920: p. 1, col. 4-5. La mayor parte de las noticias consultadas para este artículo han sido tomadas en la Hemeroteca de la Real Sociedad Económica de Amigos del País de Extremadura, con sede en Badajoz.

⁴ *Gaceta de Madrid* de 11-12-1921, pp. 858-866.

⁵ Véase al respecto *Noticiero Extremeño* de 13-02-1921: p.

3, col. 3-4; *Nuevo Diario de Badajoz* de 17-03-1920: p. 1, col. 5; 17-06-1922: p. 2, col. 2-3; y 07-05-1923: p. 1, col. 1-2.

⁶ *Correo Extremeño* de 10-03-1927: p. 5, col. 5-6.

⁷ *Correo de la Mañana* de 31-08-1924: p. 4, col. 4.

⁸ *Nuevo Diario de Badajoz* de 07-05-1923: p. 1, col. 1-2.

⁹ *Gaceta de Madrid* de 05-08-1925, pp. 842-846.

¹⁰ *Diario Hoy* de 02-06-1937: p. 3, col. 4.

¹¹ *Diario Hoy* de 22-04-1939: p. 4, col. 1. «Vivienda sana y confortable para el trabajador, habitaciones con condiciones humanas para el hombre del campo y un régimen de construcciones en el que la anarquía actual del interés particular sobre el general va a ser sometido en justicia al único interés que debe defenderse».

¹² *Diario Hoy* de 25-04-1944: p. 3, col. 1-2. «La vivienda, elemento básico de la armonía social», por Francisco Casares.



Fig. 1/ Placa típica de los edificios subvencionados en los años 1960 y 1970

Fuente: fotografía del autor.

«Ni un hogar sin lumbre, ni un español sin pan» se colocará en muchas de las promociones oficiales¹³.

La Obra Sindical del Hogar, el Instituto Nacional de la Vivienda, los ayuntamientos a través de subvenciones ministeriales protagonizarán la iniciativa pública pues la privada no aparecerá hasta los años cincuenta¹⁴. También abundan en los cuarenta y cincuenta las viviendas para militares.

Nuevos términos se irán imponiendo. El concepto de «vivienda protegida» o «vivienda social» cobra fuerza para sustituir al de casas baratas o casas para obreros mediante una ley publicada el 19 de abril de 1939. Esta ley será sustituida quince años después por el decreto ley de 29 de mayo de 1954 que afirmaba la necesidad de crear veinte mil viviendas anuales en España mediante un plan nacional sindical. A ello se suma, el 15 de julio de 1954, la ley de «viviendas de renta limitada», que facilita la construcción de viviendas para esas familias y la obtención de ayudas por la iniciativa privada¹⁵. La creación posterior de un consejo nacional y consejos provinciales para gestionar estas actividades y la nueva ley del suelo, aprobada el 12 de mayo de 1956, complementarían el fomento de la vivienda económica.

Por otra parte, comienzan ahora los debates sobre la idoneidad de la vivienda prefabricada, que agiliza y abarata la construcción en un momento en que los salarios de la mano de obra eran elevados (VV. AA. 1999: 30)¹⁶. Cada vez se es más consciente del enorme esfuerzo que hay que realizar, ya que los suburbios son una realidad de la que es difícil escapar. El agravamiento del problema provocará la reacción del Estado y también de la VI Asamblea Nacional de Arquitectura¹⁷. La industria, además, incrementará la producción de hierro y cemento que será clave para el crecimiento económico y del sector de la construcción¹⁸.

Con la creación del Ministerio de la Vivienda en 1957 se evidencia el grave problema habitacional existente en un momento de máxima emigración del campo a la ciudad en todas las provincias. La erradicación de focos chabolistas o suburbanos mediante la promoción pública es el principal objetivo, para el cual se destina suelo edificable en la periferia de las poblaciones en los conocidos polígonos de absorción. En Madrid y Barcelona se crearon los planes de urgencia social para multiplicar en poco tiempo las viviendas sociales mediante la colaboración de agentes públicos y privados (VV. AA., 1999 y LÓPEZ DÍAZ, 2002). España a finales de los sesenta era el tercer país que más viviendas sociales edificaba. No obstante, en 1959 se estimaba que había un déficit en España de más de un millón de viviendas y en 1967 de ochocientos mil¹⁹.

Los años sesenta y setenta serán los del triunfo de las viviendas sociales con realizaciones que suponen crear anualmente hogar para miles de familias. Ello es debido a la política del ministerio, que fomenta descentrales realizaciones en planes quinquenales aplicados a capitales de provincia y ciudades de más de cincuenta mil habitantes, en total se programaban 3.713.000 viviendas con un presupuesto previsto de 580.000 millones de pesetas²⁰; el

¹³ Diario Hoy de 26-01-1937: p. 6, col. 4-6. «Finalidad de los trabajos es la de dar cumplimiento a uno de los postulados de la España nueva: Proporcionar a los humildes hogar capaz, higiénico y alegre, en donde, después de la tarea de cada día, pueda desarrollarse el más santo de los vínculos de la humanidad: la vida familiar», col. 5.

¹⁴ Entre los artículos laudatorios de propaganda oficial véase diario Hoy de 12-12-1941: p. 3, col. 3-5; 07-07-1943: p. 3, col. 1-2; 19-07-1945: p. 1, col. 3-6; 02-11-1955: p. 3, col. 1; y 22-07-1959: p. 5, col. 1-2.

¹⁵ El periódico local recoge estas noticias. Diario Hoy de 29-07-1954: p. 2, col. 5-7; 27-08-1954: p. 2, col. 5-7; 24-09-1954: p. 2, col. 7; y 08-07-1955: p. 3, col. 1.

¹⁶ La prensa nacional recoge también este debate.

¹⁷ Diario Hoy de 04-05-1952: p. 3, col. 4-5; 05-06-1952: p. 6,

col. 1-3; 06-06-1952: p. 6, col. 1-3; 14-06-1952: p. 6, col. 2; 30-08-1952: p. 5, col. 5-7; 12-11-1952: p. 6, col. 1-4; y 29-07-1954: p. 2, col. 5-7.

¹⁸ Diario Hoy de 08-05-1956: p. 3, col. 1-2.

¹⁹ Diario Hoy de 17-07-1959: pp. 1 y 4. «En la actualidad faltan en España 1.200.000 viviendas». Declaraciones del Director General de Arquitectura, D. José Manuel Bringas, ante la televisión. Más los días 25-07-1959: p. 5, col. 1-2; 22-02-1967: p. 3, col. 1-2; y 10-05-1969: p. 7, col. 3-5.

²⁰ Diario Hoy de 29-09-1961: p. 1, col. 4-5. «El Plan Nacional de la Vivienda 1960-1976 resolverá este importante problema social». Noticia de la Agencia Logos. «El Plan comprende cinco clases de viviendas, que van desde lo que podríamos llamar tipo máximo hasta las más económicas». Se estudiará una política eficaz de suelo y reducciones fiscales.

FIG. 2/ Cifras oficiales de construcción de viviendas

Años	1940-1945	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	...	1966
Viviendas promovidas por el Estado	8.916	88.233	90.000	123.000	129.000	135.000	162.000	205.000	...	268.366

Fuente: elaboración propia a partir del diario *Hoy* de 17-01-1964: 5, y de 25-11-1967: 5.

primer plan es de 1960 y planteaba crear un millón de viviendas²¹. La Obra Sindical del Hogar emprenderá también por entonces un ambicioso plan para construir 150.000 viviendas²². Al ministro José Luis Arrese le sustituiría ese año el extremeño José María Martínez Sánchez-Arjona, lo cual pareció beneficiar en algo a nuestra región. Las cifras oficiales de construcción de viviendas irían aumentando con el paso de los años, como puede verse en la tabla de la FIG. 2.

Entre 1936 y 1963 se habían construido en toda España casi dos millones de viviendas: 1.165.936 viviendas por el Estado y 767.988 por la iniciativa privada²³. Sin embargo este impulso de la vivienda social no siempre se reparte equitativamente entre las provincias de España, siendo Badajoz una de las últimas generalmente. En 1966 el cincuenta por ciento de las construidas fueron a parar a cuatro provincias: Madrid, Barcelona, Valencia y Vizcaya; en el otro extremo estaban dieciséis provincias que no sumaban mil viviendas: Ávila, Badajoz, Cáceres, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Huelva, Huesca, Lugo, Orense, Palencia, Segovia, Soria, Teruel, Toledo y Zamora²⁴.

Algunas estafas y timos cometidos por inmobiliarias y constructoras fantasmas saltan a la luz pública a mediados de los sesenta, causando sorpresa e indignación, sobre todo en Madrid donde como consecuencia del auge constructivo surgen ya en 1965 los primeros casos de fraude inmobiliario. Los abusos intentan ser cortados por el ministerio y por las autoridades judiciales²⁵.

En 1968 se aprueba el reglamento de «viviendas de protección oficial», nuevo término que

intenta evitar los matices clasistas de anteriores denominaciones²⁶. La nueva ley del suelo de 1975 ayudará a paliar el problema de la adquisición de terrenos, evitando de este modo la especulación abusiva que no había ser del todo frenada por la anterior ley.

2. El debate local sobre la vivienda en la prensa de Badajoz

Tema estrella en relación con la arquitectura, las preocupaciones sobre la vivienda llaman la atención de la prensa badajocense, pues era una necesidad vital no siempre conseguida con las debidas condiciones. Las denuncias, las reflexiones, las opiniones de unos y otros irán nutriendo con regularidad a los periódicos, sobre todo a partir de 1936. Por otra parte, la construcción de viviendas será uno de los estandartes políticos. El hecho que suponga más del diez por ciento de las noticias que recogimos para nuestra tesis doctoral reafirma el interés que suscitaba.

En Badajoz se seguía atentamente el debate sobre la vivienda. De hecho, ya desde principios del siglo XX se evidencia el origen del problema y las medidas que conviene llevar a cabo para erradicarlo. La escasa rentabilidad del alquiler y las dificultades en los pagos generaban no sólo el enfado del propietario sino también su despreocupación por el buen estado de la finca. A su vez ese abandono motivaba que las ocuparan gentes cada vez con menos recursos, pues los que se encontraban más aliviados económicamente buscaban viviendas en mejores condiciones. En muy raras ocasiones un propietario abordaba la remodelación o mejora de un inmueble²⁷.

²¹ Diario *Hoy* de 05-03-1960: p. 5, col. 1-2, editorial.

²² Diario *Hoy* de 17-11-1960: p. 2, col. 1-2, editorial.

²³ Diario *Hoy* de 19-04-1964, p. 5, editorial.

²⁴ Diario *Hoy* de 25-11-1967: p. 5, col. 1-3.

²⁵ Diario *Hoy* de 14-12-1965: pp. 1-2; 17-12-1965: pp. 1-2; 09-09-1967: p. 3, col. 1-2; 08-10-1967: p. 3, col. 1; y 04-07-1968: p. 3, col. 6. El primer día se afirma: «El tan extraordinario aumento que en los últimos años ha experimentado la construcción de viviendas [...] ha dado vida además de al tradicional constructor a otras sociedades y empresas constructoras [...] Al lado de lícitas y honradas actividades surgen también quienes [...] buscan exclusivamente el lucro fácil, sin reparar en la utilización de medios ilegítimos».

²⁶ Diario *Hoy* de 15-06-1968: p. 10, col. 5-7.

²⁷ *La Región Extremeña* de 13-02-1900: p. 2, col. 2. «Las casas pequeñas cada vez producen menos, porque las habitan personas que acostumbran a pagar la renta con retraso —si es que la pagan— á causa de que solo tienen para su subsistencia un jornal escaso y no siempre constante; y los propietarios, al ver que las fincas producen muy poco, apenas se cuidan de su conservación y el alquiler disminuye más y más. Actualmente los individuos que merced á su trabajo cobran siquiera diez o doce reales diarios, no quieren vivir en las casas de aspecto feísimo que cuestan de 5 á 10 pesetas mensuales y que suelen carecer de condiciones higiénicas. Por eso los propietarios que cuentan con algunos recursos las reforman para que produzcan al mes de veinte pesetas cuando menos».

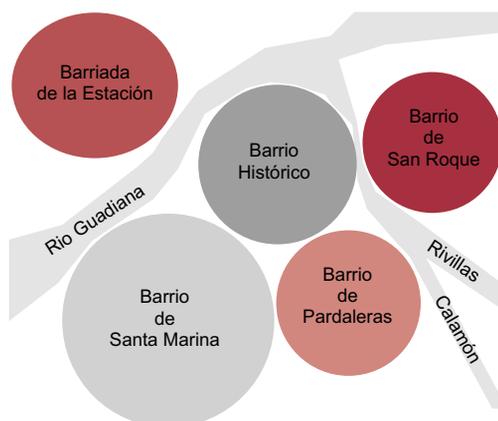


Fig. 3/ Plano esquemático de los barrios de Badajoz

Fuente: elaboración propia.

Pero en la capital bajoextremeña el problema se incrementaba debido a las peculiaridades de su ordenación, con un casco amurallado colmatado y con un ensanche reducido a un barrio, el de la Estación, cuyos solares eran escasos, caros y estaban alejados del centro. Además, el aumento de la población obrera había ocasionado la subida de los alquileres y, en ocasiones, la necesidad de compartir una vivienda entre varias familias; así era difícil encontrar vivienda digna.

El barrio alto y las calles periféricas, con menos dotaciones urbanas y con edificios más antiguos, serán el destino principal de la clase trabajadora. La incapacidad de la ciudad provocó que algunas familias se construyeran sus casas en terrenos vacíos propiedad militar, como la Alcazaba musulmana, tanto en su interior como en sus alrededores²⁹. La presencia suburbial en esta zona se extendió hasta los años sesenta en que fueron desalojados sus moradores y derruidos los desafortunados inmuebles, a veces simples chabolas.

En estos sectores era frecuente la ausencia de iluminación natural, aireación y adecuada cubrición, por no hablar de la carencia del aseo

²⁸ De los más de 7.500 registros o noticias referentes a arquitectura y urbanismo recogidos entre 1900 y 1975 en los periódicos locales, 808 tratan el tema de la vivienda. De estas noticias 101 son de casas baratas, 151 de casas para obreros, 105 de viviendas sociales, 67 de inmobiliarias y 45 de cooperativas.

²⁹ Véase, entre otros días, *Noticiero Extremeño* de 01-01-1909: p. 2, col. 5; *La Libertad* de 24-04-1930: p. 1, col. 1-2; y diario *Hoy* de 22-07-1934: p. 8; 05-11-1961: p. 2, col. 1; 08-02-1964: p. 3; 15-01-1965: p. 3; y 27-05-1967: p. 10, col. 4. Publio se refiere en 1930 a la Alcazaba como

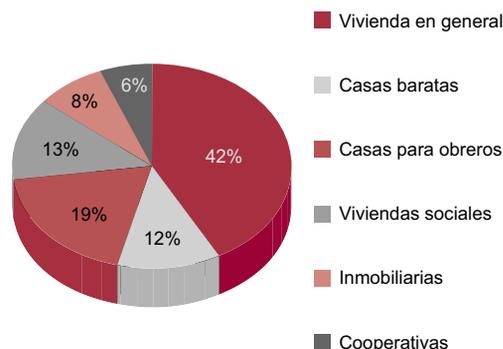


Fig. 4/ Gráfico sobre las noticias sobre la vivienda en la prensa de Badajoz (1900-1975)

Fuente: elaboración propia²⁸.

o *water closet*³⁰, sólo disponible por las clases privilegiadas (GARCÍA NAVARRO y DE LA PEÑA PAREJA, 1998). La presión popular favoreció la tolerancia por parte del poder municipal de asentamientos exteriores a la muralla en terrenos militares y comunales, para evitar el hacinamiento, las epidemias y las revueltas. De esta bondadosa y caritativa permisividad llegaría a surgir incluso un nuevo barrio encubierto, el de San Roque, con entidad suficiente como para ser legalizado en 1913.

Nos encontramos en consecuencia una ciudad con un grave problema tanto interior como exteriormente, y no muy hábil a la hora de afrontarlo. Las posibilidades de mejorar exigían inversión de capitales y personas preparadas y decididas que las acometieran. Las escasas posibilidades económicas del Ayuntamiento y la rápida sucesión de alcaldes de clase social media-alta lo impedirían.

2.1. La etapa 1900-1936

Varios momentos pueden señalarse en relación al seguimiento y preocupación que por el problema de la vivienda realiza la prensa. El primero, que se desarrolla en la primera década

«estéril y sucio montón de escombros en cuyas cuevas malviven gentes misérrimas».

³⁰ El uso del anglicismo para referirse a esta habitación de higiene y limpieza personal debe hacernos reflexionar sobre su origen y sobre el escaso eco que tenía en nuestro país este elemento. Con el tiempo se generalizaría el uso de sus siglas, WC, para nombrar al cuarto de baño o excusado. Por otra parte, en sentido literal *water closet* significa armario del agua, lo que también nos alerta de su condición en los primeros tiempos como mueble.

da de siglo, apunta ya las dificultades que se está encontrando la población obrera para encontrar moradas dignas. En este sentido, en 1901 se criticaba la falta de higiene de muchas fincas urbanas de la ciudad:

«[...] cuyas condiciones están terminantemente condenadas en las ordenanzas municipales, careciendo de los reglamentarios retretes, teniéndolos otras en sitios y de manera que constituyen un perenne peligro para la salud pública, enumerarlas todas sería imposible: habitaciones que por falta de la necesaria aireación son criaderos de asmáticos y tísicos, todo el mundo las conoce, y rara es la calle en que no se cuentan algunas casas en que animales domésticos [...] viven casi en amigable consorcio con sus propietarios» *La Coalición* de 06-05-1901: p. 2, col. 3.

El Ayuntamiento, en 1904, manifiesta que la vivienda obrera:

«es uno de los problemas de más palpitante actualidad de esta población dada la escasez de tales viviendas» Archivo Municipal de Badajoz (AMB), libro de actas, sesión de 11-07-1904, ff. 235v-236r.

La explosión constructiva ilegal que se produce a las afueras, en el campo de San Roque, no hace sino encender aún más los ánimos. Es el caso del inspector municipal de sanidad Mario González de Segovia³¹, del médico militar José Barreiro³², o de Ladislao Nieto de la Sociedad Española de Higiene, quien afirma:

«Respecto á barrios para obreros, á construcciones baratas, el problema no se resuelve con alejarles, con reducirles a barrios extremos» *Noticiero Extremeño* de 27-02-1909: p. 2, col. 1-2.

A pesar de las reticencias iniciales, hacia 1910 parecía conveniente la creación de una barriada obrera en esta zona, pues era el lugar escogido por esta clase social y el lugar disponía de terrenos libres³³. San Roque era considerado como «barrio obrero» ya en 1908, criticándose la escasa consistencia de las casas, la falta de higiene y la irregularidad de su trazado³⁴. Desde la prensa, y desde algunos

sectores de la opinión pública, se va a pedir el arreglo de estas circunstancias de penuria, asunto que se pospondrá por la corporación municipal.

Mientras tanto en el interior se seguían consintiendo habitaciones insalubres, en un momento en el que aumentan las alturas de bastantes edificios y en el que esta opción es vista incluso como una buena posibilidad de acabar con la carestía de los alquileres³⁵. También se propone la ocupación de espacios libres interiores, especialmente los patios y jardines de algunos inmuebles. Estas acciones, que en la mayoría de los casos buscan la economía y fomentan la iniciativa privada, chocan muchas veces con preceptos higiénicos y con la opinión de los particulares afectados³⁶. En 1914, Indalecio Arias, presidente de la Sociedad Constructora de Casas Baratas, pedía apoyo moral al Ayuntamiento para uno de los problemas que más preocupan en Badajoz capital, y pretendía construir cerca del ferrocarril, una barriada obrera ajardinada³⁷, aunque finalmente la llegada de la 1ª Guerra Mundial frenaría este proyecto.

Un segundo momento en el desarrollo de la problemática residencial se produce en nuestra ciudad hacia 1920 y se agudiza hacia 1928. A las ya tradicionales causas (elevación cada vez más acusada de los precios de los alquileres, y escasez cada vez mayor de viviendas debido al aumento poblacional) se une ahora una crisis en el sector de la construcción. La carestía de los materiales de construcción y de los salarios de los albañiles ralentiza la creación de nuevas viviendas³⁸. Las casas baratas volverán a ser también una solución, aprobándose en 1921 una nueva ley.

En Badajoz el Ayuntamiento se moviliza apostando por la construcción de un barrio obrero. Entre los años veinte y treinta el Ayuntamiento presentará dos proyectos de ordenación del barrio de San Roque. Ambos, obra del arquitecto Rodolfo Martínez, plantean la necesidad de una barriada modélica, ordenada e higiénica, con principios tomados de la ciudad jardín o por definirlo mejor del suburbio jardín. El pri-

³¹ *Nuevo Diario de Badajoz* de 25-11-1905: p. 2, col. 2-3; y 28-11-1905: p. 2, col. 2; y *Noticiero Extremeño* de 22-02-1910: pp. 1-2.

³² *La Coalición* de 12-12-1902: pp. 2-3.

³³ *Noticiero Extremeño* de 09-12-1914: p. 2, col. 3-4.

³⁴ *La Coalición* de 29-09-1908: p. 3, col. 1; y *Nuevo Diario de Badajoz* de 19-05-1909: p. 1, col. 2.

³⁵ *Correo de la Mañana* de 27-02-1914: p. 1, col. 5. «[...] No es pues ensanche, sino altura, lo que hace falta en Badajoz».

³⁶ *Noticiero Extremeño* de 04-03-1910: p. 2, col. 1-2.

³⁷ AMB, libro de actas, sesión de 30-05-1914.

³⁸ *Nuevo Diario de Badajoz* de 29-10-1919: p. 1, col. 1-3, «Súbitamente se ha agravado en todas las grandes ciudades españolas un problema constante: la carestía de las viviendas», col. 1; 30-01-1920: p. 2, col. 1-2; 21-02-1920: p. 1, col. 1-3; 17-03-1920: p. 1, col. 5; 10-04-1920: p. 2, col. 3-4; 11-05-1920: p. 1, col. 3-4.

mero, más completo y mejor diseñado, data precisamente de 1920 y formula como módulo de vivienda el chalet aislado rodeado de vegetación. Es evidente el influjo inglés y americano en estas concepciones. El segundo, sin embargo, optará por la vivienda en línea y será el que se aplique por expreso deseo de los vecinos³⁹.

A finales de los años veinte San Roque será criticado, considerándolo antihigiénico y poco apropiado para ubicar en él un barrio obrero⁴⁰; se opinaba asimismo que para construir casas baratas era necesario ceder los terrenos gratuitamente, asunto que contrariaba a la corporación municipal⁴¹.

Otro espacio que comienza a mirarse como posibilidad para aumentar el número de viviendas, a propuesta de periodistas y particulares, son los terrenos exteriores de Santa Marina y Pardaleras. Sin embargo, la vivienda apetecida para este sector dista mucho de destinarse a barrio obrero⁴². Además el ensanche aquí, aunque reclamado, no llega hasta después de la guerra.

También entre 1928 y 1929 se erige en Badajoz el mayor grupo de casas baratas construido hasta entonces. Gracias a la iniciativa municipal se edifican con un porte agradable once casas de tres plantas, con seis viviendas cada una, en la Avenida Joaquín Costa, en el barrio histórico. La empresa constructora fue Fomento de la Vivienda Popular⁴³.

La Cámara de la Propiedad Urbana propondrá estos años la duplicación de las viviendas de jornaleros y obreros mediante la elevación de una planta más en sus casas, pues habían contabilizado más de 300 inmuebles de una sola planta⁴⁴. En 1923 el presidente de la misma, Francisco Páez de la Cadena, llegó incluso a dirigir un escrito al Ayuntamiento acusándole directamente del

problema de la vivienda, pues permitía el encarecimiento de los solares, especialmente en la barriada de la Estación, y no acometía el ensanche⁴⁵.

El tema de la duplicación en altura de la vivienda de una sola planta se volvió a abordar unos años después por el Consistorio, aunque mediante una nueva fórmula, la de crear una cooperativa con los 1.500 propietarios que estaban en esta situación. Si bien se desistió de esta operación, no por ello se renunció a beneficiar económicamente a los dueños que elevaran pisos o construyeran casas de nueva planta⁴⁶.

El joven arquitecto Francisco Vaca dio también su opinión al respecto, considerando que todo el mundo debía tener derecho a la arquitectura, y a vivienda en propiedad, definiendo que economía no iba en contra de calidad⁴⁷. El activo periodista Ramón Roffignac propondrá la ciudad jardín para todas las clases sociales⁴⁸.

Fueron también comunes las colaboraciones de periodistas no extremeños, asentados tanto en el norte como en el sur de la península, e incluso las referencias a lo que se venía haciendo en el extranjero. En 1922 se reproduce un artículo de *Noticiero Sevillano* y en 1924 se incluye otro desde Vizcaya⁴⁹.

En los años treinta, desechado ya el sistema de buhardillas como solución al problema de la vivienda, comienza a apostarse por alejarlas del centro urbano aunque como hemos visto no siempre reúnen las condiciones debidas, lo que provoca malestar social. El problema era más complejo de lo que parecía como bien se expresa en algunas opiniones del momento:

«Por su parte, los Ayuntamientos, en vez de pensar en barrios obreros, en carreteras sin alcantarillados, ni pavimentación, ni alumbrado,

³⁹ Sobre ambos diseños véase AMB, legajo 217, expediente 7; *Noticiero Extremeño* de 28-10-1921: p. 2, col. 2-3; y *La Libertad* de 13-11-1930: p. 2, col. 1. Sobre la opinión de los vecinos *La Libertad* de 08-02-1931: p. 5, col. 2; y *Correo Extremeño* de 08-02-1931: p. 2, col. 3.

⁴⁰ *Correo Extremeño* de 13-03-1928: p. 3, col. 1-5. Juan Berenguer dice que San Roque es insalubre; «Por eso entendemos que se debe declarar la improcedencia de toda nueva construcción en San Roque, en tanto no se hayan hecho obras de saneamiento con carácter general, importen cuanto importen [...] Hecho el saneamiento, conviene limitar la construcción a la parte inmediata de la carretera», col. 3.

⁴¹ *Correo Extremeño* de 07-04-1928: p. 8, col. 3-4.

⁴² *Nuevo Diario de Badajoz* de 06-06-1923: p. 2, col. 1-3; y *Correo Extremeño* de 13-03-1928: p. 3.

⁴³ *Correo Extremeño* de 03-08-1928: p. 2, col. 3-4; 06-11-

1928: p. 8, col. 5-6; 02-01-1929: p. 2, col. 2-6; 08-09-1929: p. 8, col. 1-2; y 04-07-1931: p. 2, col. 3-4; y *La Libertad* de 02-02-1929: p. 5, col. 2.

⁴⁴ *Nuevo Diario de Badajoz* de 01-12-1922: p. 4, col. 1-3; y *Noticiero Extremeño* de 02-12-1922: p. 2, col. 1-2.

⁴⁵ *Noticiero Extremeño* de 02-06-1923: p. 2, col. 1-4; y *Nuevo Diario de Badajoz* de 06-06-1923: p. 2, col. 1-3; y 09-06-1923: p. 1, col. 1-2.

⁴⁶ *Correo Extremeño* de 25-05-1928: p. 1, col. 1-2; y 29-08-1928: p. 2, col. 2-5.

⁴⁷ *Nuevo Diario de Badajoz* de 18-12-1920: p. 2, col. 1; y *Noticiero Extremeño* de 16-03-1921: p. 3, col. 3.

⁴⁸ *Nuevo Diario de Badajoz* de 31-05-1922: p. 1, col. 4 y p. 2, col. 1.

⁴⁹ *Nuevo Diario de Badajoz* de 28-06-1922: p. 1, col. 1-2; y 15-07-1922: p. 1, col. 4-5; y *Noticiero Extremeño* de 01-04-1924: p. 1, col. 1-2; y 19-02-1925: p. 3, col. 5-6.

deberían contratar la construcción de «rascacielos» en las barriadas de algunos ensanches y de este modo las casas pobres no serían focos de epidemia, ni de enconos, tan funestos a la larga como aquellas pudieran ser [...] Pretender resolver el problema de la vivienda sin estudiar el de la tierra, el de la propiedad y el de los salarios, es como si un médico pretendiera (algunos hay que lo hacen) curar la fiebre sin conocer ni tratar la enfermedad»⁵⁰.

Si bien la llegada de la República debería haber traído mayores avances en la construcción de casas baratas y barrios obreros, en Badajoz no sucedió nada de esto. La presión proletaria, tan presente en la prensa unos años antes de la llegada del nuevo régimen, se desvanece en esta década. A pesar de todo, el chabolismo aumenta y el ensanche no se efectúa⁵¹. En 1935 era difícil encontrar en la ciudad piso con baño de renta inferior a 1.500 pesetas anuales, y en casi ninguna casa había calefacción⁵².

El tipo de vivienda obrera de esta etapa tiende a ser una vivienda aislada o en línea formada por una sola planta, en la cual un pasillo central sirve de eje a cuyos lados se ubican las habitaciones principales y en cuyo fondo se sitúa el imprescindible patio. De este tipo son las construidas en 1907 por el canónigo Doncel en el barrio histórico, y ya entre finales de los años veinte y treinta las casas baratas en bloques de tres plantas en la avenida Joaquín Costa, y las casas de las lavanderas en la barriada de la Estación⁵³.

La estética es sencilla, pudiendo hablarse de un sentido popular de las propuestas; abundan los encalados o los enfoscados de colores suaves, siendo la decoración casi inexistente por razones de economía. Su sistema constructivo suele ser el de muros de carga, generalmente de ladrillo, sobre el que apoyan sencillas cubiertas de madera y teja a dos aguas.

⁵⁰ *La Libertad* de 04-09-1930: p. 1, col. 1-2. «La vivienda del pobre» por Antonio Zozaya. «El antiguo sistema de buhardillas, que era horrible, acercaba siquiera a los pobres a los ricos y los colocaban alguna vez bajo su protección, pues cuando llegaba para ellos la necesidad extrema era socorrida por el banquero o el marqués del principal, por el médico, comerciante o abogado del segundo o por el empleado o pensionista del tercero. No es que propugne la vuelta a ese sistema; pero sí se podía obligar a quienes construyen nuevos edificios de alquiler de más de cuatro pisos a que, en todos ellos, fueran destinados las dos plantas últimas a viviendas de alquiler mínimo [...]».

⁵¹ Entre las pocas noticias véase *La Libertad* de 02-11-1932: p. 6; y 21-01-1934: p. 2, col. 1-3; y diario *Hoy* de 22-07-1934: p. 8; 25-07-1935: p. 5; y 22-06-1936: p. 2, col. 1.

2.2. La etapa 1936-1975

Con la llegada de Franco la administración local va a preocuparse, casi desde el primer momento, por el problema de la vivienda obrera aunque comiencen a preferirse otros términos más suaves como viviendas económicas, bonificables o protegidas. La lucha contra la insalubridad de los hogares fue intensa, imponiéndose la obligatoriedad del retrete y de la cédula de habitabilidad para controlar sanitariamente el estado de los mismos. Destacará en estos años la labor de la Fiscalía de la Vivienda⁵⁴.

Las primeras promociones del nuevo régimen, unas casas modestas en el barrio de la Estación conocidas como las 'casas del cebadero', se construyeron aprovechando antiguos edificios industriales y tuvieron éxito. Fueron de las primeras de España, aunque pronto se vio que había que ser más ambicioso⁵⁵, planificando en el ensanche bloques en altura que multiplicaran el número de nuevas viviendas. San Roque, la tradicional barriada obrera, será sin embargo postergada para dar paso a promociones masivas. El Ayuntamiento tuvo un papel decisivo.

Las posteriormente conocidas como viviendas municipales o protegidas del barrio de Santa Marina, que en su mayor parte se emplazarán entre las dos avenidas principales del ensanche, la de Colón y la de Huelva, pretendieron ser 800 para finalmente quedarse en 280, después de presentar varios proyectos rechazados desde Madrid⁵⁶. El modelo, influido por algunas realizaciones alemanas, de cuatro plantas y con patios abiertos, ha quedado como una bella muestra urbana y se asemeja a otras realizaciones de otras capitales de provincia. En complemento a este proyecto, otro pequeño grupo de viviendas protegidas se construiría en el barrio histórico, entre las calles Regulares Marroquies y Morales, aunque con peor resultado.

⁵² *Diario Hoy* de 25-07-1935: p. 3, col. 1.

⁵³ AMB, libro de actas, sesiones de 18-12-1907, y 26-04-1929; y *Correo Extremeño* de 05-05-1933: p. 9, col. 3-5.

⁵⁴ *Diario Hoy* de 24-03-1937: p. 2, col. 2-3; 24-08-1939: p. 6; y 27-08-1939: p. 6, col. 2-5. «La Fiscalía de la Vivienda ha obligado a realizar 1.237 obras de mejoras sanitarias» por Francisco Rodríguez Arias.

⁵⁵ *Diario Hoy* de 21-11-1936: p. 3, col. 1; 16-02-1937: p. 5, col. 4-6; 19-02-1937: p. 6; 17-04-1937: p. 2, col. 2-3; 12-09-1937: p. 2, col. 1-3; y 29-08-1939: p. 6.

⁵⁶ *Diario Hoy* de 05-08-1939: p. 2, col. 2-5; 06-11-1940: p. 2, col. 1-2; 07-02-1942: p. 2, col. 5; y 04-07-1943: p. 2, col. 2-3.



FIG. 5/ Viviendas municipales del barrio de Santa Marina, anteproyecto, año 1942

Fuente: AMB.

Trabajaron en él los cuatro arquitectos residentes entonces en la capital, siguiendo la idea del urbanista César Cort de crear manzanas abiertas⁵⁷, rompiendo moldes con el crecimiento seguido hasta entonces. Sin embargo, es llamativo que estas viviendas se planificaran sin estar aprobado el plan de ensanche, lo que evidencia los condicionamientos que tuvo que aceptar Cort en su trazado. Es evidente la economía constructiva, con los habituales muros de carga, en unos momentos difíciles para adquirir materiales como hierro y cemento. Estéticamente se puede hablar de una fusión entre lo popular y lo racionalista, si bien se impone esto último; a nivel distributivo, adición de piezas longitudinalmente. Las obras se retrasaron en exceso⁵⁸.

Junto al Ayuntamiento va a ser la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Badajoz quien emprenda la construcción de nuevas viviendas, ante una iniciativa privada inoperante como consecuencia de la crisis internacional. En un principio chalets para familias modestas en Pardaleras, y poco después tanto chalets como bloques de vivienda en el barrio de la Estación⁵⁹. Posteriormente la Caja Rural seguiría sus pasos. Algo después el Gobernador Civil financiaría una pequeña promoción para los pobres en la Estación⁶⁰ y 100 viviendas ultraeconómicas en La Picuriña junto a San Roque⁶¹.

En julio de 1943 el periódico local, a modo de editorial, inició durante quince días una cam-



FIG. 6/ Viñeta sobre el precio de la vivienda

Fuente: diario Hoy de 04-11-1943.

paña en la que daba a conocer las necesidades de vivienda y las medidas que se habían tomado para remediar el problema. A pesar de ser reportajes principalmente de exaltación política, no faltan los leves reproches ante la falta de alojamientos para toda esa población rural emigrante, que llega a la ciudad sin medios. El parón de la industria, la escasez de materias primas debidas a la segunda guerra mundial, la escasa construcción particular, la especulación, la subida de los alquileres eran algunas dificultades que había que afrontar⁶².

⁵⁷ Diario Hoy de 18-03-1941: p. 2, col. 5 y p. 4, col. 4-6. «[...] la Comisión gestora ha aprobado también los cuatro primeros anteproyectos de otras tantas manzanas de casas que se levantarán delante de la Memoria de Menacho, lugar designado en el futuro ensanche de la ciudad. Edificios de traza moderna, amplios, espaciosos, dotados de todas las comodidades y condiciones higiénicas indispensables».

⁵⁸ Diario Hoy de 13-03-1946: p. 2, col. 1-2. «Viviendas protegidas» por Audaz. «Viviendas protegidas se las llama, y a fe que el vecindario contemplando la paralización de las obras, está ya más que extrañado y no deja de preguntarse en qué consiste la protección ¿Será en impedir que envejezcan impidiendo que se estrenen?». Y 09-08-1950: p. 2, col. 2, «Han sido ya adjudicadas todas las viviendas del grupo de Santa Marina».

⁵⁹ Diario Hoy de 11-11-1939: p. 2, col. 2-3; 02-06-1940: p. 2, col. 2; 18-02-1949: p. 5, col. 1-4; 13-03-1951: p. 3, col. 3; y 12-02-1953: p. 6, col. 1-4.

⁶⁰ Diario Hoy de 18-01-1944: p. 2, col. 1-3. «Bendición de las 68 viviendas provisionales construidas por iniciativa del jefe provincial del Movimiento». 6 grupos, en 7 calles de 5 metros de ancho cada una, con alumbrado público, alcantarillado y fuentes públicas; incluía un comedor de Auxilio Social. Trabajaron en la obra 200 obreros diarios y se erigieron en 20 días.

⁶¹ AMB, legajo 1439, y diario Hoy de 04-01-1945: p. 2, col. 1-2; 10-01-1945: p. 2, col. 2-3; 14-01-1945: p. 6, col. 2-3; 13-03-1946: p. 2, col. 1-2; y 03-06-1947: p. 1, col. 3-5.

⁶² Diario Hoy de 01-07-1943: p. 3, col. 1; 02-07-1943: p. 3, col. 1; 03-07-1943: p. 3, col. 1; 04-07-1943: p. 3, col. 1; 06-07-1943: p. 3, col. 1; 07-07-1943: p. 3, col. 1-2; 08-07-

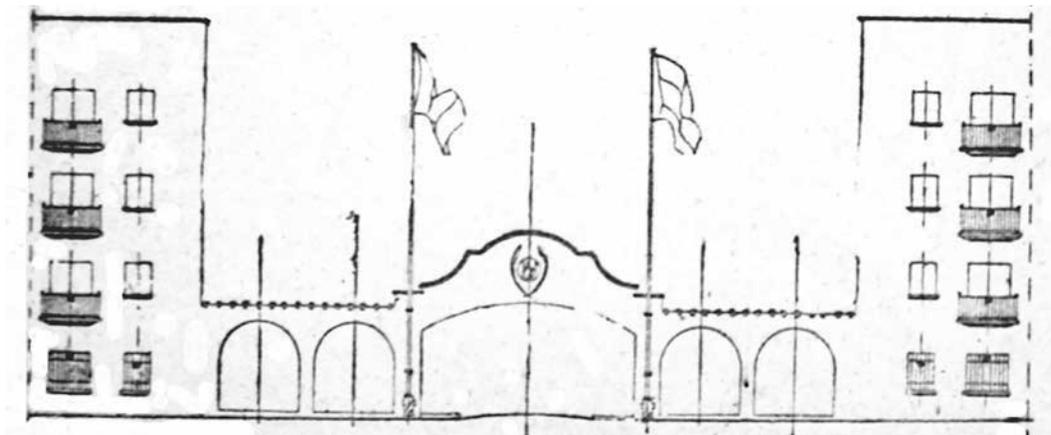


Fig. 7/ Viviendas sindicales, puerta de entrada al patio central

Fuente: diario *Hoy* de 31-03-1946.

Por esas mismas fechas la Obra Sindical del Hogar decidiría construir 220 viviendas al norte de las municipales, con un sistema y un estilo similar⁶³. Los arquitectos Manuel Rosado y Martín Corral fueron los autores de estos bloques unidos entre sí, con una amplia plaza interior ajardinada. La estética de la propuesta es muy sencilla: enfoscados suaves, numerosos huecos, superficies planas sin decoración y ordenación simétrica; tan sólo una puerta triunfal de acceso habla de la búsqueda de una cierta magnificencia, muy acorde con los deseos del régimen político.

Empero todo este movimiento pro vivienda, muchas de las promociones oficiales se retrasarían por falta de materiales de construcción. Así las viviendas municipales no se ocuparían hasta 1950, y las sindicales hasta 1953.

Después del empujón inicial, no va a ser hasta 1949 cuando resurjan las preocupaciones por la vivienda. El periódico local recogerá los debates sobre prefabricación, muchas veces gracias a las colaboraciones de su agencia de noticias Cifra⁶⁴. En Badajoz, de todas maneras, abundarán los chalets de clase media y las casas obreras autoconstruidas en el ensanche, permaneciendo en la

práctica lejos de ese debate, ya que crece de un modo lento y con edificios de escasa altura⁶⁵. Sorprenden algunas críticas que superan la censura:

«A veces, ni la misma iniciativa oficial reviste caracteres de amplitud suficientes para ser considerada como gran obra; tal vez porque hayan de ser casas de humildísima condición las que se le destinen a los humildes, que son los más necesitados de ayuda en este difícil problema de la vivienda» Diario *Hoy* de 11-05-1949: p. 2, col. 1-2.

En la ciudad destacan las actuaciones que se emprenden en La Picuriña para dar cobijo a las familias con menos rentas, ampliamente publicitadas en la prensa⁶⁶, y también la actuación del Instituto Nacional de la Vivienda (INV) en la Avenida de Santa Marina.

Hacia 1954 se comienzan a fijar planes nacionales de vivienda, que tendrán su afianzamiento con la creación tres años después de un ministerio en exclusiva para este asunto. La creación ese mismo año de la ley de viviendas de renta limitada pretendía fomentar la actividad privada, como así sucedió. En la capital se crearía la primera inmo-

1943: p. 3, col. 1; 09-07-1943: p. 3, col. 1; 10-07-1943: p. 3, col. 1-2; 11-07-1943: p. 3, col. 1; 13-07-1943: p. 3, col. 1; 14-07-1943: p. 3, col. 1; y 15-07-1943: p. 3, col. 1.

⁶³ Diario *Hoy* de 13-07-1943: p. 1, col. 1 y p. 2, col. 2-4.

⁶⁴ Marca perteneciente a la agencia de noticias EFE, y desaparecida en la transición; véase diario *Hoy* de 02-02-1949: p. 4, col. 1-3; 18-09-1949: p. 6, col. 5-7; 18-03-1950: p. 6, col. 6-7; 13-07-1950: p. 6, col. 5-7; y 21-01-1951: p. 6, col. 5-7.

⁶⁵ Diario *Hoy* de 11-05-1949: p. 2, col. 1-2. Sección siluetas de la ciudad. «La casa pequeña» por Fernando Sánchez

Sampedro. «Va creciendo Badajoz al ritmo lento que imponen esas circunstancias excepcionales de las que todo el mundo habla con reiterado conocimiento de causa. Crece en todas direcciones, es verdad, pero crece humilde y modestamente. No vemos aquí, como en otras ciudades, que las manzanas de nuevas edificaciones y los bloques de viviendas se multipliquen, no solamente por la iniciativa oficial sino también por la particular».

⁶⁶ Diario *Hoy* de 19-07-1949: p. 2, col. 1-4; 21-12-1952: p. 2, col. 1; 30-07-1953, p. 1, col. 3-4; 20-12-1953, p. 3, col. 1; 22-07-1954: p. 2, col. 5-6; y 20-04-1955: p. 2, col. 2-3.

biliaria propiamente dicha, la Inmobiliaria Badajoz S. A. (IMBASA) que promueve en 1959 trescientas viviendas en la carretera de Valverde, con proyectos de los arquitectos Pedro Benito Watteler y Francisco de la Torre Gosálvez, sencillos pero eficaces, donde de nuevo aparecen los resabios regionalistas, mediante el uso contumaz del pequeño balcón⁶⁷ (GONZÁLEZ GONZÁLEZ, 2003: 141-144, 183-184).

En agosto de 1955, de acuerdo a la ley del año anterior, se constituye en Badajoz el Consejo Provincial de la Vivienda para gestionar los cupos anuales que se les asigne desde el Estado⁶⁸. En 1956 visitaba nuestra capital el Director General de la Vivienda, Luis Valero Bermejo, quien prometía construcciones masivas para clases modestas⁶⁹. En pocos días llegaba la idea de crear polígonos donde construir estas viviendas, aunque lamentablemente su realización se retrasó en exceso⁷⁰.

La creación del nuevo Ministerio de la Vivienda es vista con buenos ojos por la población, y se abren felices perspectivas con la formación de dependencias provinciales con atribuciones urbanísticas⁷¹. La delegación tendrá edificio propio unos años después en la Avenida del Teniente General Rodrigo. Antonio Masa Campos será el primer delegado provincial, al que seguirán Alfonso de Jorge Manchado, Rafael Rico Durán, Eduardo Llamas González y María del Coro Cillán García de Iturrospe⁷². Sin embargo, a pesar de la voluntad oficial y de una mayor actividad particular, el ministerio no logra reducir el déficit de viviendas en la capital⁷³.

Lo que sí parece mejorar es la estética y la monumentalidad de las propuestas, lo que nos igualaba con ciudades tan notorias como Madrid o Barcelona:

«En unos años han surgido bloques de viviendas o centros oficiales que por su belleza archi-

tectónica, su grandiosidad, la nobleza de los materiales, su aire moderno, en nada desmerecen de los que antes nos causaban sorpresa y envidia al verlos en capitales de primer rango»⁷⁴.

A finales de los cincuenta Badajoz se mostraba orgullosa de su ensanche, que comenzaba a edificar elevados edificios en contraposición de lo ocurrido hasta entonces. Para las familias de rentas más bajas, en 1960 se van a ceder por el Ayuntamiento y la Diputación cien mil metros cuadrados en la Carretera de Campomayor, a las afueras⁷⁵. Se trataba, pues, de impulsar de nuevo un barrio obrero en la Estación, cuando ya San Roque y Pardaleras se podían considerar como tales. Ese mismo año se hablaba que con los nuevos polígonos, que iban a entrar pronto en fase de urbanización, se crearían más de 10.000 viviendas en la ciudad⁷⁶. En 1961 se preveía que 4.000 las hiciera la Obra Sindical del Hogar (OSH), la mitad de renta limitada y la otra mitad de tipo social⁷⁷.

A partir de entonces abundan los conjuntos residenciales que reemplazan a las viviendas suburbanas. Es el caso, entre otras, de 150 viviendas en la carretera de Campomayor que sustituyen a las chabolas de las canteras de San Cristóbal, de 800 albergues en el Cerro de Santa Engracia que eliminan las casuchas de la Alcazaba y Las Moreras, y 90 viviendas junto a la N-V cerca del futuro barrio de la Paz de la cooperativa cristiana Virgen de la Soledad⁷⁸. Se trata de moradas sencillas, con dos tipologías evidentes; por un lado la casa unifamiliar adosada, y por otro el bloque vertical. Su sencillez y economía constructivas son evidentes, algunas con menos de 40 m² de superficie útil, si bien esta última anuncia la llegada del fenómeno cooperativista; un vecino había expresado por entonces una opinión que flotaba en la mente de muchos: no hay que esperar que el Estado lo solucione todo⁷⁹.

⁶⁷ Diario Hoy de 26-01-1960: p. 2, col. 4-5.

⁶⁸ Diario Hoy de 11-08-1955: p. 1, col. 5-6 y p. 7, col. 7.

⁶⁹ Diario Hoy de 13-07-1956: p. 1, col. 1-4 y p. 7, col. 1-2.

⁷⁰ Diario Hoy de 18-01-1957: p. 5, col. 1-2; y 07-02-1957: p. 2, col. 4.

⁷¹ Diario Hoy de 14-04-1957: p. 5, col. 3-5; 04-05-1957: p. 5, col. 1; 25-10-1957: p. 7; y 09-11-1957: p. 4, col. 1-2.

⁷² Diario Hoy de 18-12-1957: p. 2, col. 1-2; 07-04-1968: p. 9, col. 5-6; 29-09-1973: pp. 1 y 5; y 23-04-1974: pp. 1 y 2.

⁷³ Diario Hoy de 25-02-1959: p. 5, col. 1-2, editorial. «No cabe negar que en la capital se están construyendo edificaciones a un ritmo no conocido en los apagados años anteriores a nuestra guerra de liberación. Más que nunca. Y mejor que siempre [...] Pero es evidente también que ese ritmo de construcciones al que habrá que sumar enor-

mes planes previstos en los polígonos de San Fernando y Santa Marina, no traerá la normalización a nuestra vida local hasta dentro de varios años». Véase también 16-11-1961: p. 2, col. 1-2; y 17-02-1962: p. 5, col. 1-2.

⁷⁴ Diario Hoy de 25-02-1959: p. 5, col. 1-2, editorial.

⁷⁵ Diario Hoy de 18-05-1960: p. 2, col. 2-3.

⁷⁶ Diario Hoy de 07-06-1960: p. 1, col. 5-7 y p. 6, col. 5-6; y 26-02-1961: p. 2, col. 1-2. «Hay una verdadera prisa oficial por construir viviendas en Badajoz. La escasez de ellas es, sin duda, uno de los problemas de mayor importancia que siente la ciudad».

⁷⁷ Diario Hoy de 27-01-1961: p. 1, col. 4-5; y 27-01-1961: p. 5, col. 1-2.

⁷⁸ Diario Hoy de 02-07-1963: pp. 1-2; 10-10-1964: p. 5; y 12-03-1965: p. 3.

⁷⁹ Diario Hoy de 17-11-1962: p. 4, col. 1 y 2.



FIG. 8/ Viñeta sobre el precio de la vivienda

Fuente: diario Hoy de 19-01-1967.

En 1964 la Corporación, quizás esperando con ello una mayor diligencia, decidía dar la medalla de oro de la ciudad al Ministro de la Vivienda, máximo representante de un ministerio que venía haciendo promesas incumplidas desde su creación y que se estaba retrasando en la construcción de los polígonos⁸⁰. No funcionó. Tan sólo a final de la década se empezarán a construir los bloques del Polígono de Santa Marina y los de San Roque.

En 1970 el pleno municipal, ante la gran necesidad de viviendas modestas y agobiado por el crecimiento imparable de nuevos suburbios, sorprende con la decisión de crear una inmobiliaria propia. En un principio, tras la adquisición de terrenos en Las Cuestas de Orinaza, se pretendía construir entre seis y ocho mil viviendas sociales pero el escaso capital social con que contaba, tan sólo dos millones de pesetas, impediría materializar estas ilusiones. Los 1.192.000 m², no muy lejos de la Estación,

en las Cuestas de Orinaza, eran de la familia Sáez Regües y se compraron por 3.588.000 pesetas.

Aprobada la inmobiliaria por el Ministro de la Gobernación en 1971 y constituida como sociedad anónima al año siguiente, se solicitó su actuación para edificar bloques para quinientas viviendas en el Polígono de San Fernando y, tras varias dificultades, se consiguió que así fuera gracias al apoyo de la empresa Faber. El sistema a emplear era la prefabricación, para abaratar costes y construir más rápidamente⁸¹. Sin embargo esta actuación endeudaría a la empresa.

En 1973 el Ayuntamiento creaba una comisión de viviendas y escuelas, que demuestra la necesidad que de ambas cosas se tenía en la capital y la preocupación que generaban⁸². Hacia 1975 ya se habían construido parte de las 1.000 viviendas del Polígono de la Paz y se empezaban a edificar las 800 de San Fernando, creando una nueva imagen de la ciudad que todavía perdura en nuestros días (GONZÁLEZ GONZÁLEZ, 2013).

Aún a pesar de la escasa credibilidad de las cifras estadísticas de la época, aportamos algunos datos del ritmo constructivo del siglo XX⁸³. La causa del nacimiento y proliferación de los suburbios se explican por estas cifras: entre 1936 y 1954 se construyen en la capital 1.300 viviendas, mientras que la población aumenta casi cuarenta mil habitantes⁸⁴. Con la creación de los planes de vivienda quinquenales se fijaron los cupos provinciales de vivienda que correspondían a Badajoz. Las cifras nos muestran el empuje estatal. Entre 1965 y 1966 se entregan 2.126 viviendas (374 de renta limitada y 1.972 subvencionadas); entre 1967 y 1968, 2.700 (400 y 2.300 respectivamente)⁸⁵. El ritmo continuaría, pues en el periodo de 1965 a mediados de 1973 se habían erigido unas 12.000 viviendas protegidas⁸⁶.

⁸⁰ Diario Hoy de 09-11-1965: p. 3, editorial. Hace cuatro años que el ministro visitó los suburbios y definió la visita como un «triste y doloroso vía crucis». Planteó que «en un plazo de tres o cuatro meses [...] comenzara la construcción simultánea en la capital de dos mil quinientas viviendas. Y que en años sucesivos la tarea [...] continuara a un ritmo que no debería bajar de 1.500 a 2.000 viviendas anuales nuevas». Pero este propósito no se ha cumplido. Más día 20-01-1967: p. 3, col. 1-2.

⁸¹ Diario Hoy de 05-07-1970: p. 1, 04-10-1970: p. 9; 28-11-1970: p. 9; 01-12-1970: p. 9; 22-01-1971: p. 9; 07-02-1971: p. 9; 17-04-1971: p. 9; 02-07-1971: p. 10; 19-01-1972: pp. 1 y 9; 27-05-1973: p. 9; 10-07-1973: p. 9; 19-10-1973: p. 9; 10-11-1973: p. 10; 20-11-1973: p. 11; 01-02-1974: p. 14; y 30-03-1974: p. 15.

⁸² Diario Hoy de 03-03-1973: p. 9, col. 1-2.

⁸³ Sobre este tema véanse los censos de edificios y viviendas

custodiados por la biblioteca de la delegación provincial del Instituto Nacional de Estadística (INE), años 1950, 1960 y 1970, siete tomos en total. En 1950 había en la capital 15.170 viviendas, en 1960 21.269 y en 1970 27.063.

⁸⁴ Diario Hoy de 20-02-1954: p. 3, col. 1-2, editorial, «De 1936 a acá [1954], se han construido en la capital mil trescientas viviendas, mientras la población aumentó en cuarenta mil habitantes ¡Y mil trescientas viviendas pueden dar decente cobijo a 7.800 personas suponiendo que cada familia esté formada por seis! ¿Dónde y cómo se albergan las treinta y dos mil restantes? Pues en el humano hacinamiento de la otra mitad de la población y, sobre todo, de la clase más humilde». Nos llama la atención que la censura dejara pasar por alto este editorial.

⁸⁵ Diario Hoy de 16-06-1965: p. 3; 15-03-1967: p. 7, col. 1-2; y 08-03-1968: p. 9, col. 1-2.

⁸⁶ Diario Hoy de 14-06-1973: p. 25.



Fig. 9/ La gran cantidad de editoriales muestra la preocupación social

Fuente: diario Hoy de 08-03-1969.

Estos planes de desarrollo no acabarán con la necesidad de vivienda, si bien a mediados de los setenta se aprecia una cierta disminución de la demanda, como consecuencia del aumento constructivo y el descenso de la presión demográfica. A pesar de esta actividad dirigida desde el ministerio, todavía en 1975 existía un gran déficit de viviendas⁸⁷. Comienza a manifestarse entonces un mayor interés por la vivienda en propiedad, si bien el alquiler prevalecerá algunos años más.

3. Conclusiones

La búsqueda de referencias hemerográficas, a veces pesada e ingrata por el elevado número de noticias, nos permite resumir un proceso largo y complejo. Lo primero que uno percibe es una política de vivienda realizada sobre la base de hechos consumados, norma común hasta nuestros días. La sensación general es que los planes de las administraciones llegaban siempre tarde, y eran simples parches, debido a que la emigración y la marginalidad creadas en las capitales de provincia desbordaban las posibilidades que se podían formular desde los despachos.

En este problema y su remedio, sobresalen en un primer momento las actuaciones de particulares filántropos, y las reivindicaciones de la

clase obrera, que se hacen sentir el 1 de mayo. En los años veinte y treinta el Ayuntamiento toma cierto control sobre el asunto, y realiza algunas promociones, si bien modestas, por lo que habrá que esperar a los años cuarenta para que estas actuaciones de las administraciones local y provincial fueran algo mayores. Fue sin duda el Estado el principal artífice, sobre todo desde los años cincuenta, creando no sólo viviendas, sino barrios completos, aunque dilatando mucho el proceso de construcción.

En la primera etapa, hasta 1936, son los periódicos de izquierdas como es lógico los que con más frecuencia desarrollan el tema del problema de la vivienda, de las casas baratas o de los barrios obreros. La prensa local, que habla de la casa humilde, recoge algunas experiencias de teóricos extranjeros y nacionales, y suele respaldar la mezcla de clases; las opiniones de los higienistas locales, sobre todo médicos, son análogas.

En la segunda etapa, desde 1936, con una mayor presión social por la emigración pero con una grave crisis de posguerra, se aprecia un primer momento donde prima la autoconstrucción, en muchos casos descontrolada y chabolista, creando auténticos suburbios, algunos de los cuales condicionaron el carácter de varios barrios, a pesar de los intentos por remediarlo parcialmente con algunas promociones de bloques de vivienda para funcionarios

⁸⁷ Diario Hoy de 16-05-1975: especial sobre la construcción.

y empleados modestos, y con algunas campañas de navidad, que introducen la nota anecdótica y piadosa. Para observar una gran actividad oficial habrá que esperar hasta los años sesenta, cuando se proyectan bloques mayores e incluso barrios enteros a las afueras, los famosos polígonos, aunque éstos generarán otros problemas sociales y urbanos. A finales del periodo, si bien se mantienen algunos, han desaparecido gran parte de los suburbios y de las chabolas, y el problema de la vivienda aunque no resuelto sí se ha visto disminuido.

A nivel terminológico, nos parece muy interesante la evolución que se refleja en expresiones que, con el paso de las décadas, se convierten en meros eufemismos, y que van de

«casas para obreros» a «casas baratas», o de «viviendas sociales» a «viviendas de protección oficial». Otra de las denominaciones, los «polígonos» residenciales, idea novedosa influida por las teorías de Le Corbusier, incide en la misma idea. Aunque lo llamativo de esta denominación geométrica es que encierra un modelo urbanístico hasta entonces desconocido en ciudades de tipo medio, y que hará cambiar el modelo de crecimiento tradicional, alejando a las clases trabajadoras definitivamente a la periferia. Con ello, el centro histórico se despuebla y pierde vitalidad, ocasionando una nueva problemática para la siguiente etapa, un cambio que comienza a percibirse en España con la llegada de la democracia.

4. Bibliografía

- ARIAS GONZÁLEZ, L. (2001-2002): «'Se alquilan cuartos interiores económicos'. El problema de la vivienda obrera en la España de entresiglos», en: *Studia Historica. Historia Contemporánea*, vols. 19-20: 81-127, ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.
- BELTRÁN DE FELIPE, M. (2009): «Las legislaciones de vivienda social» en *CyTET*, 161-162: 453-472.
- BLAT, J. (2000): *Vivienda obrera y crecimiento urbano, Valencia 1853-1936*, Generalitat Valenciana y COACV, Valencia.
- CASTRILLO ROMÓN, M. A. (2001): *Reformismo, vivienda y ciudad. Orígenes y desarrollo del debate en España, 1850-1920*, Universidad de Valladolid, Valladolid.
- GARCÍA NAVARRO, J. & E. DE LA PEÑA PAREJA (1998): *El cuarto de baño en la vivienda urbana. Una perspectiva histórica*, Fundación Cultural COAM, Madrid.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, J. M. (2003): *La arquitectura de los años cincuenta en la ciudad de Badajoz*, Diputación Provincial de Badajoz, Badajoz.
- (2013): *El urbanismo en Badajoz a través de la prensa del siglo xx [1900-1975]*, Diputación Provincial de Badajoz, Badajoz.
- LÓPEZ DÍAZ, J. (2002): «La vivienda social en Madrid, 1939-1959», en *Espacio, tiempo y forma*, serie VII, 15: 297-338, Universidad Complutense de Madrid.
- SAMBRICIO, C. (coord.) (2003): *Un siglo de vivienda social (1903-2003)*, Nerea, Madrid.
- URRUTIA, Á. (1997): *Arquitectura Española. Siglo xx*, Cátedra, Madrid.
- VV. AA. (1999): *La vivienda en Madrid en la década de los 50. El Plan de Urgencia Social*, Ministerio de Fomento, Madrid.
- YESTE NAVARRO, I. A. (1999): «Desarrollo industrial y crecimiento urbano: la vivienda barata en Zaragoza (1860-1936)», en *Artígrama*, 14, 135-156, Universidad de Zaragoza, Zaragoza.

Abreviaturas:

p.: página; f.: folio; col.: columna.
AMB. Archivo Municipal de Badajoz.

Denominaciones de Origen y Marcas de Calidad Territorial: los casos de Méntrida, Mondéjar y Uclés en Castilla-La Mancha (España)

Silvia FREITAS Caetano (1) & Obdulia MONTESERÍN ABELLA (2) & Consuelo DEL CANTO FRESNO (3)

(1) Doctoranda en Geografía Humana. Integrante del grupo de investigación GECOMED
(2) Profesora (3) Catedrática. Departamento de Geografía Humana, Universidad Complutense de Madrid.

RESUMEN: En el contexto europeo, las figuras de calidad tipo «Denominaciones de Origen» (DO) son normalmente relacionadas con procesos de Desarrollo Territorial Rural (DTR). Pese a que el DTR no sea el objetivo de las DO, la inclusión de estas figuras en las políticas europeas de desarrollo rural demuestra su potencialidad en fomentar este tipo de dinámicas. Por otro lado, las Marcas de Calidad Territorial son figuras de calidad creadas con la finalidad explícita de generar procesos de DTR, y que emergen de experiencias prácticas de este tipo de proceso. El presente artículo indaga sobre la aproximación entre estas dos figuras, buscando entender, a través del estudio de tres Denominaciones de Origen vitivinícolas castellano-manchegas, los elementos de una DO que puedan llevarla a fomentar procesos de DTR. A través del examen de encuestas y entrevistas a los actores locales, y del Análisis de Redes Sociales (ARS), cada DO estudiada - Méntrida, Mondéjar y Uclés - revela diferentes comportamientos, mostrando cuáles son las DO que se acercan o se alejan a la idea de MCT, y por lo tanto, del DTR.

DESCRIPTORES: Denominaciones de Origen. Marcas de Calidad Territorial. Desarrollo territorial rural. Análisis de redes sociales. Castilla-La Mancha.

1. Introducción

Las designaciones geográficas de algunos productos agrícolas, como es el caso de las Denominaciones de Origen (DO) para el vino, han sido normalizadas en el contexto

europeo a mediados del siglo XX, a través del Arreglo de Lisboa de 1958 (LÓPEZ, 1966) para proteger a los productos agroalimentarios de imitaciones y fraudes, y así garantizar su origen y calidad frente al consumidor. Sin embargo, en las últimas décadas se relaciona la im-

Recibido: 23.07.2014 ; Revisado: 11.11.2014.
Correo electrónico: sfcaetano@ucm.es;
omonteserin@ghis.ucm.es; ccantofr@ucm.es

Los autores agradecen a los evaluadores anónimos sus valiosos comentarios.

plantación de este tipo de designación geográfica con procesos que favorecen la construcción de redes sociales, ya sean formales o informales, y la movilización de actores y recursos locales en torno a este calificativo (BARJOLLE, 2006). Es por ello que conviene destacar no sólo sus fines en cuanto al producto, sino también a la plusvalía que supone para el territorio. La consolidación de una DO puede desencadenar sinergias entre la población, en relación con la movilización de recursos y actores, en las tareas de promoción y en las acciones que promueve en materia de fortalecimiento del tejido empresarial. Tanto es así, que en la actualidad están incluidas en las políticas europeas como herramientas de promoción del desarrollo de áreas rurales, y forman parte de los debates sobre herramientas de promoción del Desarrollo Territorial (DT) (TRIVELLI, 2010; MALUF & *al*, 2008; SEPÚLVEDA & *al*, 2003; BARDAJÍ & RAMOS, 2008; BARJOLLE, 2006).

No obstante, para que una DO sea eficaz en la promoción de procesos de desarrollo rural, especialmente aquellos con enfoque territorial, es importante que se den determinadas dinámicas internas y que se pongan en práctica ciertas estrategias, haciendo que la DO rebase su naturaleza sectorial y adquiera un carácter territorial.

En el contexto de las figuras de calidad como promotoras del Desarrollo Territorial Rural (DTR), un conjunto de Grupos de Acción Local de diferentes territorios de la Unión Europea participantes de la iniciativa LEADER e inspirados en sus principios, crean colectivamente el proyecto de Marcas de Calidad Territorial (MCT). La MCT es un proyecto de designación geográfica, que abarca más de un producto, calificando un conjunto de bienes y servicios que, reunidos bajo una etiqueta de calidad, se relacionan íntimamente con un territorio específico. El reglamento de la Marca de Calidad Territorial Europea, al exigir el establecimiento de procesos integrados y dinámicas intersectoriales, hace que las MCT potencien el desarrollo de un territorio, convirtiéndolo en un recurso productivo (GARRIDO, 2014; GARRIDO & RAMOS, 2013).

El propósito del presente artículo es estudiar cómo el funcionamiento de una DO, pese a ser una marca de un solo producto, puede acercarse a la idea de MCT, vendiendo más de un único bien. A través del estudio comparativo de las dinámicas internas y de las estrategias de tres diferentes denominaciones de origen vitivinícolas, Mérida, Mondéjar y Uclés, se inda-

ga sobre las prácticas adoptadas, individuales o colectivas, que pueden llevar a este acercamiento.

El material de estudio se compone de encuestas a las bodegas adscritas a las tres DO y de entrevistas a sus Consejos Reguladores (CRDO).

El presente artículo está organizado en cinco partes. En la primera, se profundiza en el conocimiento de las DO como figuras de calidad capaces de generar procesos de desarrollo territorial, y en el entendimiento de las MCT surgidas como una herramienta para la promoción del desarrollo rural. En la segunda parte, se describen los principales aspectos metodológicos de la investigación, y en la tercera, el contexto regional en el que se insertan las DO estudiadas, mostrando sus características generales a través de algunos de sus datos básicos. La cuarta parte analiza el material de estudio buscando la relación de los datos de las encuestas y entrevistas con el comportamiento típico de las MCT. Por último, se presentan las principales conclusiones.

2. Las Denominaciones de Origen y las Marcas de Calidad Territorial: de dinámica sectorial a dinámica territorial

Pese a tener su origen en el propósito de proteger a los productos típicos de las imitaciones y garantizar el origen y la calidad de dichos productos, en la actualidad las figuras de calidad territorial están en el seno de muchos procesos de desarrollo de aquellas áreas consideradas difíciles, especialmente en las zonas rurales.

Entendiendo el desarrollo territorial como una alternativa a los modelos economicistas de desarrollo, concretada en un proceso que comprende una transformación productiva e institucional, en las últimas décadas diferentes estudios han relacionado la presencia de figuras de calidad con este tipo de procesos (BARDAJÍ & RAMOS, 2008; VANDECANDELAERE & *al*, 2010; SEPÚLVEDA & *al*, 2003; SANZ, 2009). Mientras que la transformación productiva busca la dinamización sostenible de la economía local y su articulación con los mercados mundiales de forma competitiva, la institucional busca la formación de redes socio institucionales y el fomento de procesos de gobernanza territorial (MENDEZ & *al*, 2006; CARAVACA & *al*, 2003; ABAD, 2010). En el caso de la figura de

calidad territorial agroalimentaria, ésta es capaz de desencadenar estos dos procesos en la medida que propone un cambio productivo y conecta la actividad al territorio, al mismo tiempo que impulsa la formación de redes, la implicación de los actores locales y la creación de un marco legal favorable a su funcionamiento.

La Unión Europea (UE) plantea las figuras de calidad como herramientas de diferenciación de territorios y productos y como estrategia de fomento al DTR. Esto lo evidencia la referencia que se hace en la Política Agraria Comunitaria (PAC) a las figuras de este tipo. En el Reglamento (CE) No 510/2006, relativo a la creación de Denominaciones de Origen Protegidas (DOP) e Indicaciones de Origen Protegidas (IGP) estas figuras son mencionadas como

«beneficiosas para el mundo rural, especialmente para las zonas menos favorecidas y más apartadas, al asegurar la mejora de la renta de los agricultores y el asentamiento de la población rural en estas zonas».

La creación de una figura de calidad asociada a un territorio tiene como objetivo primario, por medio de la diferenciación, añadir valor a un bien o servicio determinado. El consumidor que lo busca está dispuesto a pagar un precio superior por estos bienes y servicios, al reconocer su singularidad y su vinculación con determinado lugar. A cambio, obtiene la garantía de calidad y tipicidad que ofrece la etiqueta. Una figura de calidad colectiva es además una forma de unir los esfuerzos de cada agente de un territorio, añadiendo una marca y reconocimiento a sus productos y servicios, ya que de otra manera sería muy costoso lograrlo de forma individual. El reconocimiento de una marca colectiva en el mercado requiere un esfuerzo conjunto de todos los actores implicados.

Ejemplos de estas figuras de calidad promovidas y reglamentadas en la UE son las denominaciones de calidad diferenciada, como las Denominaciones de Origen (DO), las Indicaciones Geográficas (IG), las Especialidades Tradicionales Garantizadas (ETG), los productos de la agricultura ecológica, etc. En la actualidad, añadidas a estas figuras, aparece una nueva: la Marca de Calidad Territorial (MCT), que surge de experiencias prácticas de la aplicación de programas de desarrollo en el medio rural, y consiste en una propuesta para el fomento del desarrollo rural a través de la implantación de estas marcas, que todavía no cuentan con una reglamentación europea oficialmente reconocida. El presente artículo se centrará especialmente en las figuras del tipo DO y MCT,

desde la visión del DTR, teniendo en cuenta que la última ha sido creada como herramienta para este propósito, y las primeras pueden funcionar como tal dependiendo de sus dinámicas internas (GARRIDO & RAMOS, 2013).

2.1. Las Denominaciones de Origen

Los sellos de calidad diferenciada para productos alimentarios tienen como objetivo reconocer y proteger determinados productos sobre todo por su origen, modo de elaboración particular y por sus cualidades específicas. Bajo cada sello existe una serie de normas y parámetros que deben ser seguidos por los elaboradores que deseen vender sus productos bajo este sello de calidad, como la calidad final del producto, su elaboración y las características de la materia prima.

Según el Reglamento de la UE (CE) 510/2006, las DO son nombres de regiones geográficas que sirven para designar un producto agrícola o alimenticio. Este producto, además de ser originario de esta región y de poseer características específicas que se atribuyen a su origen, debe también ser producido, transformado y elaborado en la propia zona geográfica delimitada. Así, estos sellos favorecen el anclaje de la actividad productiva en el territorio, en la medida en que obliga a la realización de todo el proceso en la misma zona geográfica, desde el origen de las materias primas hasta su elaboración final.

Aunque en origen el sello de DO hace referencia a un producto específico, su adopción puede cualificar, además del producto, el territorio en su conjunto, dependiendo de cómo sea llevado a cabo su funcionamiento. Cuando se suman a la calidad de un producto otros atributos relacionados al propio territorio, se logra cierta transversalidad en la cualificación, y otros sectores y actores pueden verse involucrados y beneficiados por la presencia de la DO.

Sin embargo, no todas las DO obtienen como resultado la cualificación del territorio. Cada sello DO presenta una realidad distinta y en cada una de ellas se adopta una o múltiples estrategias que responden a esta realidad. En ocasiones, por falta de cohesión entre los agentes locales, de visión colectiva o de perspectiva de las potencialidades que pueden generar figuras de este tipo, muchas DO reposan en la producción y venta de un producto específico, y sus beneficios se limitan principalmente a los actores directamente involucrados en este proceso.

2.2. La Marca de Calidad Territorial (MCT)

La Marca de Calidad Territorial (MCT) es un proyecto creado a principios de 2007 a partir de experiencias de éxito en territorios LEADER II y LEADER+, y

«tiene como objetivo incrementar el valor del territorio en su conjunto (al considerarlo en sí mismo como un producto)» (BARDAJÍ & *al.*, 2008).

A través de la creación de una marca de calidad, el proyecto pretende reconocer la calidad de diferentes elementos de un territorio bajo una misma figura. De este modo, la MCT es la única figura que permite garantizar la calidad no solo de productos, sino también de servicios y del patrimonio histórico, logrando involucrar el territorio como un todo en el proyecto. Para ello, es necesaria la creación de un marco legal que reglamenta los parámetros y controles de calidad para cada elemento recogido bajo la marca.

Sus dos principales objetivos, según RAMOS (2008), son:

- a) Incrementar la competitividad territorial en base a criterios ambientales, de calidad y de acción colectiva a través de la creación de una marca específica para cada territorio, como herramienta de promoción de bienestar y de garantizar la calidad de los productos, servicios y patrimonio histórico-cultural frente al consumidor.
- b) Crear una marca de calidad europea, reconocida por la Comisión Europea, y que el mismo símbolo identifique todos los territorios que participan del proyecto.

Este proyecto se encuadra dentro de las estrategias de DTR que pretenden aprovechar las oportunidades que ofrece la mundialización de los mercados y las demandas específicas de consumo, pero no de manera sectorial (un producto, un proceso), sino aprovechando de manera combinada y sinérgica todos los recursos locales y las potencialidades de un territorio. Se basa en principios de participación colectiva, de igualdad de oportunidades para los agentes del territorio, de sinergias entre las organizaciones, de solidaridad entre los actores, sectores y diferentes territorios, de transversalidad (favorecer diferentes bienes y servicios), de autenticidad del saber-hacer y de las tradiciones, y de responsabilidad social de las empresas y entidades (RAMOS, 2008).

2.3. Potenciando más que la venta de un producto: el acercamiento de la DO a la dinámica territorial de las MCT

El reglamento europeo y las respectivas leyes de los países miembros de la Unión Europea exigen unas características mínimas para la constitución de una denominación de origen (MILLÁN, 2004). Además de aquellas estrictamente ligadas al producto y su método de elaboración, se necesita la existencia previa de una organización social o institución con cierta representatividad en la zona, el consenso sobre las características especiales del producto y sobre el reglamento, el reconocimiento colectivo de la tradición, la participación de los actores involucrados en las etapas de solicitud de registro de la figura, etc. (GONZÁLEZ, 2003). Pese a estos requisitos, no todas las DO son capaces de establecer dinámicas colectivas, de crear órganos reguladores que cuenten con representatividad de los actores locales o de crear redes que vayan más allá del funcionamiento mínimo para la cualificación de un producto agroalimentario específico.

En otros casos el producto con el sello DO sí es capaz de generar una serie de dinámicas locales que benefician al conjunto de la sociedad, y no solamente a los actores económicos directamente involucrados en la figura. En este contexto, el producto es vendido íntimamente vinculado a su entorno de producción y de consumo tradicional, a sus paisajes, tradiciones, patrimonio histórico y cultural, gastronomía y recursos naturales (MILLÁN, 2013). Para ello son necesarias la articulación y cooperación entre los distintos actores del territorio, y además, la definición de un objetivo común. Este escenario compone uno de los resultados más deseados en una DO en términos del DTR, que además requiere la formación de redes internas y externas al territorio, el apoyo institucional y el desarrollo de procesos de gobernanza local y territorial.

De este modo, aunque el objetivo principal de una DO no sea explícitamente el de fomentar procesos de DTR, su dinámica de funcionamiento puede contribuir a estos procesos como resultado, apoyados o no por mecanismos públicos y políticas específicas de desarrollo. Por el contrario, las MCT son figuras de calidad cuyo propósito inicial es impulsar procesos de DTR, a través de la promoción de dinámicas de integración de los diferentes recursos de una región geográfica y del establecimiento de la calidad territorial bajo una marca reconocida.

En este punto las MCT y las DO convergen, dado que ambas son herramientas potenciales de DTR que pueden llegar a tener un papel fundamental en la puesta en valor del territorio, bajo el signo de una marca. La diferencia radica en que mientras que las DO no tienen por objetivo intrínseco el desarrollo de procesos de DTR (más bien sería un efecto secundario), las MCT tienen su razón de ser en esos procesos, utilizando la propia MCT como factor de desarrollo y dinamización territorial.

Cuando el comportamiento de una DO sigue las pautas de una MCT, haciendo referencia no solo a un producto, sino al territorio en su conjunto, es cuando tiene más posibilidades de generar dinámicas de DTR.

La dinámica de una DO se asemeja a una MCT cuando ésta logra poner en práctica un plan colectivo de *marketing* territorial. Para ello, es necesario un fuerte componente de identidad que guíe las iniciativas de un grupo, además de una intensa red de relaciones entre los actores locales. Pero, como afirman ARANDA & COMBARIZA (2007), estos elementos

«deben ser explorados con criterios innovadores para constituirse en la palanca de acumulación del capital máspreciado para un proceso de desarrollo local: el capital cultural o simbólico» (p. 369).

Así, según los mismos autores, el capital cultural es movilizado por la innovación, generando las ventajas competitivas del territorio. Pero esta competencia innovadora está ceñida por la capacidad de los agentes del territorio de construir relaciones de confianza y pertenencia, gestando procesos de autogestión en los que las relaciones con las instituciones públicas y privadas son esenciales en la mejora de la competitividad territorial.

3. Metodología

La finalidad de una Denominación de Origen es la de certificar la regionalización de un producto. En este artículo se pretende averiguar en qué medida favorece el proceso de territorialización del producto, y cuánto contribuye a la construcción de la calidad territorial, ya sea como una estrategia del Consejo Regulador, o como una dinámica lógica que lideran las bodegas y los actores sociales.

En la actualidad, aunque se haya implementado el Proyecto de MCT en más de cincuenta

territorios de la UE, no existen protocolos de actuación ni una metodología generalizada, si bien han aparecido aportaciones metodológicas recientes, llegando a experimentar con quince territorios (GARRIDO & RAMOS, 2013). La metodología diseñada en el presente estudio se centra en analizar, con un enfoque territorial, las DO y la contribución de las DO a generar dinámicas favorables a la calidad territorial.

La investigación se ha centrado en tres estudios de caso. El universo de análisis está compuesto por las bodegas adscritas a las DO Méntrida, Mondéjar y Uclés, un total de 35 empresas. Se realiza un análisis descriptivo cualitativo univariable del entorno de las DO y el análisis de redes sociales desde dos perspectivas, para cuyo resultado se utilizan técnicas cualitativas de investigación diferentes:

1. Análisis de la dinámica productiva y territorial: se han seleccionado aquellos aspectos que inciden en la construcción del capital social como un activo territorial para el bien común (EYMARD-DURVERNAY, 2006). Es necesario conocer la estructura productiva y territorial del sector vinícola para conocer e interpretar las actitudes individuales de las bodegas, la participación colectiva, o el éxito de la coordinación de las actuaciones entre bodegas, ya que pueden generar dinámicas favorables a la calidad territorial. A partir de fuentes directas relativas a encuestas de campo, trabajo de campo y entrevistas a actores, se diseñan para obtener información acerca de las actividades que desarrollan las bodegas, la existencia de estrategias empresariales de la DO que proporcionen mejoras para la calidad territorial, el arraigo de cada bodega al territorio DO, acciones colectivas y motivaciones para integrarse en la DO, así como las estrategias de diferenciación relacionadas con la calidad y el territorio.
2. Análisis de las redes sociales del entorno de las DO: se ha analizado la existencia de partenariado en torno a la DO. Las relaciones de confianza entre actores son consideradas como un capital intangible, permiten identificar la territorialidad de las relaciones entre actores, instituciones y el Consejo Regulador como marco institucional de actuación, pudiendo observar los procesos de acción colectiva, la innovación y la construcción de vínculos en el mercado, es decir, las sinergias internas y externas que atraviesan la DO y contribuyen a construir la calidad territorial como estrategia común.

Los datos se han extraído de encuestas presenciales aplicadas entre febrero y diciembre de 2011, dirigidas a los propietarios, responsables o técnicos cualificados de la totalidad de bodegas adscritas a las tres DO (obteniendo un 65% de respuestas sobre el total de las 35 empresas), y de entrevistas realizadas entre octubre de 2010 y febrero de 2011 a los presidentes (o gerente, en el caso de la DO Uclés) de cada uno de sus Consejos Reguladores (CRDO).

La encuesta a bodegas —elaborada a partir del Proyecto Vinimundos¹, que constaba de 45 preguntas cerradas, abiertas y semi-abiertas— buscaba analizar diferentes aspectos de las Denominaciones de Origen (tamaño y perfil de las bodegas, prácticas productivas, visión sobre la DO, relaciones institucionales, etc). Se han seleccionado parte de estos aspectos para los análisis del presente artículo, referentes al origen y entorno de la bodega, producción y proyección en el mercado, actividades transversales de la bodega con impacto en el territorio —promoción, divulgación, catas, etc.—, relación y opinión de las bodegas pertenecientes a la DO con respecto al Consejo Regulador, y finalmente una matriz que busca reflejar las relaciones formales e informales de cada bodega encuestada con las diferentes instituciones y el resto de bodegas.

Del mismo proyecto citado, se han utilizado las entrevistas semi-estructuradas, que planteaban varias cuestiones, que van desde el histórico de creación de la figura hasta la dinámica actual de funcionamiento y la implicación de los actores locales e institucionales. Para el presente artículo se centraron en aquellas cuestiones que trataban de las prácticas y las estrategias de cada DO.

4. Las DO de Mérida, Mondéjar y Uclés en el Contexto Regional de Castilla-La Mancha

Las tres denominaciones de origen estudiadas están ubicadas en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, y aunque sean diferentes entre ellas, presentan algunos rasgos generales comunes en función de las características de su región.

¹ Proyecto Vinimundos: «Gobernanza, innovación y convenciones en las comarcas vitivinícolas de España: tipología y prospectiva de Denominaciones de Origen a partir de la teoría de los mundos de producción», financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia del Gobierno de España -

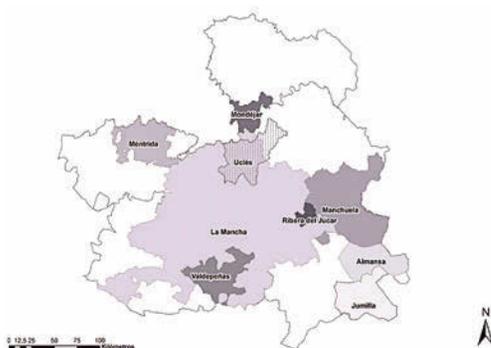


FIG. 1/ Mapa de las denominaciones de origen de Castilla-La Mancha por municipios adscritos

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2014.

Castilla-La Mancha es la primera Comunidad Autónoma española tanto en superficie de viñedo como en producción de vino. Según el MAGRAMA (2012), la superficie que en la región se destina a viñedo dedicado a uva de vinificación supone el 47% de la superficie nacional, y produce el 45% del total nacional. En la región de tradición agrícola, el viñedo constituye una de sus principales actividades económicas, teniendo gran relevancia en la producción final agraria y en la industria transformadora, sumando más de 700 empresas relacionadas con la producción vitivinícola (CONSEJERÍA DE AGRICULTURA DE CASTILLA-LA MANCHA, 2009) de un total de aproximadamente 3700 industrias agroalimentarias inscritas en el último Registro de Industrias Agroalimentarias del año de 2009 (RUIZ, 2013^a y 2013^b). En la Comunidad Autónoma hay nueve denominaciones de Origen, siendo la DO La Mancha la más importante de ellas, con la superficie más extensa de todas las DO castellano-manchegas (ver FIG. 1) y españolas, y con el mayor número de viticultores y bodegas adscritas.

Las DO de Mérida, Mondéjar y Uclés están situadas en las áreas colindantes con la Comunidad Autónoma de Madrid, y aunque sus rasgos generales se encuadran dentro del perfil rural castellano-manchego, parte de sus características, así como sus mercados, están influenciados por esta proximidad. Ninguna de las tres regiones tiene una especial importancia en el escenario nacional en relación con el volumen total de vino calificado, la superficie inscrita o el número de bodegas adscritas.

Secretaría General de Política Científica y Tecnológica; y coordinado por investigadores de tres diferentes universidades españolas (Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Salamanca y Universidad de Zaragoza). Referencia: CSO2008-05793-C03-03/GEOG.

En total hay 35 bodegas adscritas a las tres DO, de las cuales un 40% son cooperativas constituidas entre los años de 1930 y 1975. En general, las cooperativas de las tres regiones tienen un perfil más conservador que el resto de bodegas, dedicadas principalmente a los vinos a granel y con poca innovación. Destacan las cooperativas de la DO Uclés, con un perfil más moderno, y con un nivel de inversión en la diferenciación y promoción por encima de la media de las demás cooperativas castellano-manchegas. No obstante, la totalidad de las cooperativas de las tres zonas estudiadas destinan más del 90% de su producción a los vinos a granel (según datos de la encuesta a bodegas, realizadas entre febrero y diciembre de 2011).

Del resto de bodegas, la mayoría tiene cierta tradición y arraigo territorial. 3 de ellas llevan 100 años o más en manos de la misma familia. A excepción de 2, las demás son de constitución reciente y responden a la necesidad de renovación y modernización de antiguos negocios familiares para mejorar su competitividad. Un 5% de estas bodegas son foráneas, y vienen de otras actividades con intención de invertir en el sector. De las 21 bodegas privadas, solo 7 destinan más del 90% de su producción al embotellado de calidad.

De las 3 DO, Méntrida es la más antigua, la que tiene mayor superficie, número de viticultores y bodegas adscritas (ver FIG. 2). Su proceso de constitución responde a una demanda de cambio de estrategia, de una producción de vinos a granel, a una producción volcada en la calidad. Sin embargo, desde su creación hasta el presente, la producción de vinos de calidad es sólo un empeño del Consejo Regulador y de unas pocas bodegas, las más dinámicas. Estas pocas bodegas envasan el 100% de su producción para la DO Méntrida, pero la gran mayoría de las empresas no envasa más que el 10%.

La creación de la figura de protección DO Mondéjar surge de la iniciativa individual de una bodega con tradición en la zona como estrategia para sobrevivir en el mercado. El número de bo-

degas es tan reducido (ver FIG. 2) que es imposible identificar una dinámica colectiva, y todo el protagonismo de la DO se sustenta por una única bodega. La empresa impulsora envasa más del 80% de su producción como vino DO, pero la otra empresa apenas califica sus vinos, y algunos años no llega a envasar nada como DO.

En el caso de Uclés, la denominación más joven de las tres, la figura surge como una estrategia para proteger la tipicidad de los vinos de la zona frente a lo que consideran una gran heterogeneidad regional recogida bajo la figura de la Denominación de Origen La Mancha, cuya extensa delimitación territorial se solapa con la de la DO Uclés (ver FIG. 1). Pese a que todas las bodegas adscritas a la DO Uclés también están acogidas a La Mancha, todas utilizan la figura de Uclés para diferenciar su producto, que consideran singular, de la gran producción de La Mancha, como sugiere COELLO & GONZÁLEZ (2013). Aunque sea una DO más pequeña comparada con Méntrida, Uclés califica prácticamente el doble de volumen de vino (ver FIG. 2). Pese a la gran presencia de los vinos a granel en la producción de la zona, especialmente de las cooperativas, es creciente el interés de estas empresas en etiquetar sus productos como DO Uclés.

5. El Comportamiento Territorial de las Denominaciones de Origen

Identificar el posible acercamiento de la dinámica de cada una de las DO a una MCT requiere evaluar la relación entre las prácticas individuales de las empresas, las estrategias de la DO en su conjunto y las redes del territorio.

Para ello, se han analizado los aspectos que señalan una preocupación en asociar la venta del producto a la imagen del territorio, vinculando directamente el vino y su consumo a los demás aspectos singulares de cada región (paisajes, tradiciones, gastronomía), promoviendo sinergias y solidaridades entre los actores y diferentes sectores, y aprovechando los

FIG. 2/ Datos básicos y dimensiones de las denominaciones de origen estudiadas

	DO Méntrida	DO Mondéjar	DO Uclés
Año fundación	1.976	1.997	2.006
Nº bodegas*	28	2	5
Nº viticultores	1.376	300	676
Superficie (has)	8.019	500	1.700
Volumen vino calificado (hl)	14.823	3.248	29.717

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente – Campaña 2011-2012.

diferentes recursos de la zona como valor añadido de su producto.

5.1. Prácticas empresariales individuales

Para identificar las prácticas empresariales de las bodegas, particularmente sus estrategias de venta, se han analizado las respuestas obtenidas a través de las encuestas que dan información sobre la promoción de la imagen de los territorios DO junto con la venta de vinos. Se han tratado dos grupos de datos de relevancia para este análisis: las actividades complementarias a la producción y la búsqueda de la especificidad territorial para la venta de los vinos.

En el caso del primer grupo, de las actividades complementarias a la producción y elaboración de vinos, la importancia que una bodega da a este tipo de actividades revela el grado de vinculación entre la venta del producto y su imagen asociada al territorio. Esta vinculación se puede manifestar de dos modos: a través de actividades que llevan al consumidor a comprar y a consumir el vino en su contexto local, impregnado de su patrimonio natural y cultural (venta directa en bodega, organización de visitas guiadas, catas, rutas de enoturismo y jornadas de puertas abiertas); y por el estímulo a la visibilidad del territorio en el mercado, proyectando su imagen a través de diversos canales y actuaciones (mención en publicaciones especializadas, participación en concursos de vinos, patrocinio de eventos sociales o en general, y promoción/participación en actividades culturales).

En el caso de las DO estudiadas, el desarrollo de este tipo de actividades no ocupa un lugar relevante. Solo la venta directa en bodega tiene peso para la gran mayoría de las bodegas, y 20 de las 23 empresas encuestadas afirman realizar esta actividad. Las demás tienen importancia relativa, dependiendo de la DO o del perfil empresarial, y ninguna de ellas es realizada por más del 50% de las bodegas, salvo las visitas guiadas, que las organizan casi la mitad de las empresas.

En la DO Mérida, se observa que un pequeño grupo de bodegas, que oscila entre 2 y 6 empresas, a parte de la venta directa, realiza 9 de las 12 demás actividades listadas. Eso indica que se busca la diversificación de estas actividades, pero ninguna de ellas llega a tener importancia en la DO, salvo la venta directa que es desarrollada por más del 80% de las empresas (ver FIG. 3).

En Mondéjar las bodegas hacen solo 6 de las 13 actividades, y de estas 6, la mitad

solo las realiza una de las dos bodegas (ver FIG. 3).

El caso de Uclés es el más destacado, ya que se desarrollan todas las actividades listadas. Sin embargo, más de la mitad de ellas abarcan solo un 20% de las empresas de la zona, que corresponde a una sola bodega (ver FIG. 3). De forma similar a lo que ocurre con Mérida, en Uclés se busca la pluralidad de las actividades realizadas, pero por un número muy reducido de empresas.

Como ya se ha apuntado, el segundo conjunto de datos señala la búsqueda de la especificidad territorial para la venta de los vinos de las bodegas adscritas. Se identifican cuáles son los diferenciales resaltados por las empresas para la comercialización de sus vinos, y algunos de estos distintivos se relacionan directamente con las singularidades de la zona en la que son elaborados los caldos, como características del suelo, clima y altitud (enclave geográfico), las variedades típicas o autóctonas de cada zona, o formas tradicionales de elaboración.

El análisis de los datos revela que más del 60% de las bodegas apuesta por la especificidad geográfica para la diferenciación de sus vinos, puesto que 14 de las 23 bodegas encuestadas señala el enclave geográfico como el distintivo de sus productos en relación con los demás vinos. También tiene importancia para el 30% de las bodegas las variedades autóctonas de cada zona. No obstante, todavía hay un importante número de empresas (30%) que relaciona el diferencial de sus vinos a sus características (acidez, grado alcohólico, aromas, etc.), sin vincular su origen a estas cualidades.

Cuando se analiza el resultado de cada DO, al contemplar la (ver FIG. 4), se observa que en Mérida las opiniones se reparten entre varias características diferenciales, con mayor énfasis para el enclave geográfico (más del 50%), pero también otorgando cierta importancia a la variedad autóctona de la zona, la garnacha (37%). En Mondéjar no hay consenso sobre ninguno de los diferenciales, y las opiniones se reparten entre características del enclave geográfico, del vino, del proceso de elaboración y de la variedad autóctona. Y por último, en Uclés, casi todas las bodegas (el 80%) están de acuerdo que el diferencial de su vino está en su enclave geográfico, que es justamente lo que les distinguen de la DO La Mancha. Sin embargo, en Uclés ninguna bodega atribuye el distintivo de su vino a las variedades autóctonas o a la antigüedad de las viñas, aunque estas últimas sean resaltadas en el reglamento de la DO como un factor de diferenciación.

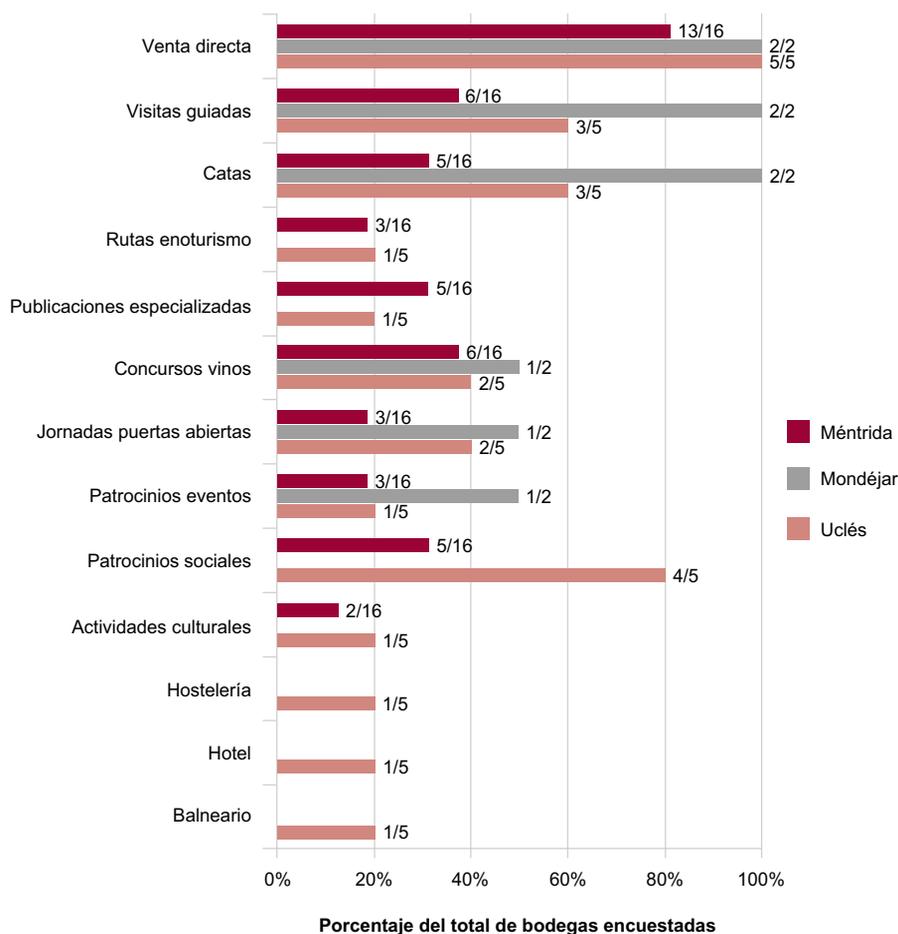


FIG. 3/ **Actividades que desarrollan las bodegas habitualmente o actividades recientes que han participado**

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en encuestas a bodegas realizadas entre febrero y diciembre de 2011.

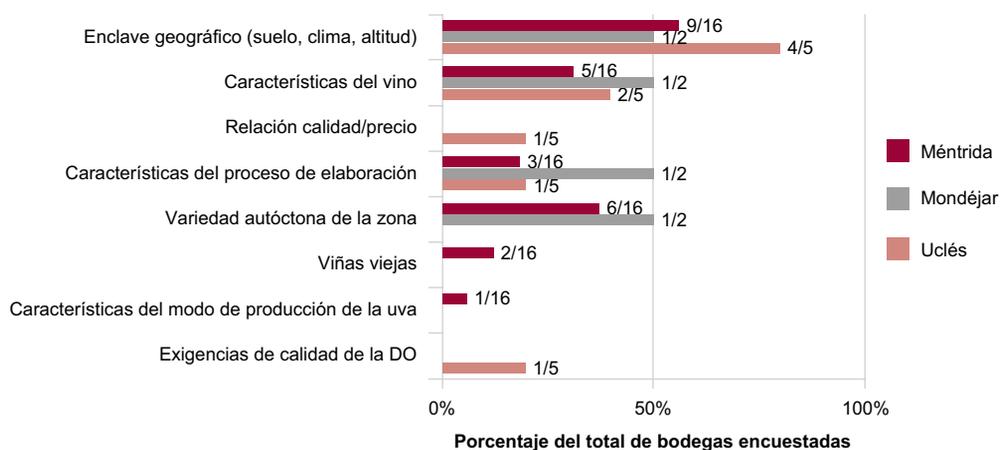


FIG. 4/ **Diferenciales que ven las bodegas en sus vinos con relación a los demás**

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en encuestas a bodegas realizadas entre febrero y diciembre de 2011.

5.2. Prácticas y estrategias de las DO

Del análisis de las entrevistas realizadas a los directores o gerentes de los Consejos Reguladores de cada DO, se han identificado las estrategias utilizadas por estos órganos para la promoción de sus territorios junto con la venta de sus vinos, resaltando su imagen territorial y sus singularidades.

Para ello, se han indagado sobre las funciones que normalmente desarrollan los CRDO y sobre las actividades que promueven (el carácter de las actuaciones, su ámbito, los sectores que involucran, etc.).

Muchas de las funciones que en las entrevistas los CRDO dicen realizar están contempladas en las funciones habituales de los órganos de gestión de este tipo de figuras, según la Ley 24/2003 de la Viña y el Vino, y también según en el Decreto 24/2006, que regula las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, que son el modelo organizativo para los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen (Ley 6/2013 de Castilla-La Mancha). Uniendo el análisis de las entrevistas a estas dos normativas, se ha elaborado la FIG. 5 que resume, por un lado, las principales funciones establecidas por ley para los CRDO, y por otro, cómo estos órganos llevan a cabo sus funciones en cada una de las DO. En la FIG. 5, se observa que de las tareas realizadas por los Consejos, algunas van más allá de las funciones establecidas por ley, y sólo pocas de ellas relacionan la imagen del territorio en su conjunto con la venta del vino, aunque haya diferencias marcadas entre las tres zonas estudiadas.

En el caso de la DO Mérida, como se puede observar en la FIG. 5, las principales tareas realizadas se concentran en la mejora de la calidad de los caldos, en el proceso de calificación de los vinos y en el intento de mejorar la reputación de los vinos de la zona en el mercado (introducción de variedades más universales en el reglamento, implantación de programas de trazabilidad, mejoras en el sistema de calificación, etc.). Del mismo modo, las principales actividades de promoción, como ferias, catas y presentaciones de vino, buscan consolidar la imagen de calidad de los vinos, sin una vinculación directa con la imagen del territorio.

En la DO de Mondéjar, muy pocas actividades realizadas superan las funciones básicas de regulación y gestión exigidas para los órganos de gestión de las DO. Su Consejo Regulador organiza algunas actividades de promoción, como la participación en ferias o en eventos locales y regionales, como se observa en la FIG. 5.

De los tres Consejos Reguladores, el de Uclés es el que realiza sus funciones básicas de forma más completa, además de organizar actividades de promoción interdisciplinarias, que involucran otros sectores o temáticas, como el turismo, la arquitectura, la cultura y el arte, la gastronomía, etc., con el objetivo de lanzar el nombre de la DO en los mercados y alcanzar a todos los públicos posibles. Para ello, algunas de sus actividades vinculan la imagen del territorio al vino, como pueden ser los eventos realizados en el Monasterio de Uclés o las jornadas de puertas abiertas que incluyen la apreciación del paisaje de la zona.

FIG. 5/ Funciones habituales de los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen, y actividades conjuntas que promueven

Funciones de los CRDO según la normativa vigente	Mérida	Mondéjar	Uclés
Funciones de regulación: proponer reglamento y modificaciones, establecer límites y condiciones para cada añada, calificar cada añada, determinar requisitos de las etiquetas, establecer los controles por los que se deben someter los operadores adscritos, etc.	Están presentes. El CRDO fue pieza central en las recientes modificaciones realizadas en el reglamento.	Están presentes.	Están presentes.
Fomentar y mejorar la calidad y competitividad de los vinos en el mercado, efectuando un seguimiento integral desde la fase de producción hasta su llegada al consumidor final.	Están presentes. Programa de trazabilidad. Aumento de control de calidad para la calificación de los vinos.	Sin información.	Están presentes. Incentivo a la cooperación entre bodegas. Reuniones entre enólogos, comerciales, etc. Mejora de los canales de comercialización. Trabajo junto a cooperativas para mejora de calidad de los productos, contratación de profesionales y mayor visibilidad de la empresa.

Continúa.

Fig. 5/ CONTINUACIÓN Funciones habituales de los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen, y actividades conjuntas que promueven

Funciones de los CRDO según la normativa vigente	Méntrida	Mondéjar	Uclés
Promocionar el vino. Dar a conocer a los consumidores las características específicas de calidad, e informar de lo que sea de su interés. Buscar nuevos mercados, y realizar acciones para adaptar el vino y las bodegas a las demandas del mercado.	Están presentes. Organización de presentaciones de vino y catas. Participación en ferias.	Están presentes. Participación en ferias y eventos locales/ regionales.	Están presentes. Organización de eventos para conocimiento de los vinos (jornadas de puertas abiertas, catas, presentaciones, visitas al Monasterio de Uclés, etc). Participación en eventos de diferentes tipos y sectores para promocionar el producto (eventos artísticos y culturales, ferias, eventos gastronómicos, talleres, inauguración de mercados de productos locales, etc).
Llevar los registros definidos en el Reglamento de la Denominación de Origen. Elaborar estadísticas de producción, elaboración y comercialización. Colaborar a mantener el registro vitivinícola.	Recoge algunos datos. No elabora estadísticas.	Sin información.	Recoge algunos datos. No elabora estadísticas. Interlocución con la Administración.
Gestionar los recursos económicos establecidos para su financiación.	Están presentes.	Están presentes. Solicita algunas ayudas a la promoción (participación en ferias, etc).	Están presentes. Además se encarga de solicitar las ayudas y subvenciones pertinentes a nivel de DO. Incentiva solicitud de ayudas individuales a empresas.
Promover programas de investigación y desarrollo tendentes a impulsar los procesos de innovación en el sector, así como programas de formación.	Sin información.	Sin información.	Están presentes. Recientemente implanta el indicador ambiental «huella de carbono» para la DO. Proyecto innovador para una DO.
Realizar actuaciones que tengan por objeto la protección del medio ambiente de las actividades que se derivan de la producción, transformación o comercialización de los productos agroalimentarios.	No están presentes.	No están presentes.	Están presentes a través del indicador ambiental «huella de carbono» para la DO.

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en entrevistas a los Consejos Reguladores realizadas entre octubre de 2010 y febrero de 2011.

5.3. Las Redes y la puesta en valor del territorio

El uso de dos herramientas informáticas aplicadas a la metodología de Análisis de Redes Sociales, UCINET (BORGATTI & *al*, 2002) y VISONE (BRANDES & WAGNER, 2004), ha permitido visualizar el tipo de relaciones que establecen las bodegas y a partir de estas, analizar

el hipotético acercamiento entre las DO y las MCT. La FIG. 6, elaborada con estas dos herramientas, representa las redes de relaciones para cada DO analizada, aplicando el enfoque de redes sociocéntricas, también llamadas redes completas (HANNEMAN & RIDDLE, 2005).

La recolección de datos para el ARS se ha hecho a través de las encuestas a bodegas.

En uno de los apartados de la encuesta se ha presentado un listado de órganos institucionales con presencia en el sector vitivinícola y en la actividad de las DO (identificadas previamente), y a partir de este, las bodegas debían indicar:

- a) con qué instituciones mantenía relaciones
- b) tipo de relaciones mantenidas (clasificadas en 4 tipos: trabajo conjunto, trámites y regulación, asesoría y capacitación, compra de bienes/ servicios)
- c) intensidad de la relación: clasificar de 1 a 5 el grado de intensidad, teniendo en cuenta la frecuencia de la relación y la proximidad en el trato.
- d) con qué instituciones mantienen relaciones de confianza/ informales, y formales.

Es importante señalar que además del listado de los órganos institucionales, también se ha indagado sobre la relación con las demás bodegas, no con cada empresa individualmente, sino con el conjunto de las bodegas adscritas a la DO (equivalente al nodo «conjunto de bodegas» en los gráficos de la FIG. 6.), como forma de obtener información de las redes internas entre los actores de la DO.

A partir de estos datos, se ha obtenido una matriz de relaciones de modo 2 con la cual se han realizado análisis visuales y numéricos con el programa UCINET (BORGATTI & *al*, 2002) y elaborado gráficos con el programa VISIONE (BRANDES & WAGNER, 2004). En los gráficos se diferencian los dos grupos de nodos (bodegas e instituciones), de modo que su tamaño indica el grado (*Outdegree* en el caso de las bodegas e *Indegree* en el caso de las instituciones), y el grosor de las flechas indica la intensidad de las relaciones establecidas por cada bodega. El color de las líneas diferencian el tipo de relaciones mantenidas. Las relaciones están representadas de forma direccional puesto que la matriz de datos relacionales se ha construido a partir de los vínculos que han indicado las bodegas adscritas con las instituciones. Sin embargo, para el cálculo de las medidas descriptoras (densidad, eigenvector) se utiliza la forma no dirigida.

Cada aspecto observado en el ARS ha sido contrastado con las observaciones de campo, de modo que ambos análisis están estrechamente unidos.

En los análisis se han considerado tres aspectos principales en las redes formadas por los distintos agentes del territorio: las relaciones de confianza, el protagonismo del Consejo Re-

gulador de la DO (CRDO), y la escala y función de las instituciones con quien las bodegas se relacionan.

Las relaciones de confianza fortalecen las redes formadas por los agentes de la DO, favorecen su cohesión interna y contribuyen al sentido de pertenencia de los actores locales al lugar, reforzando su identidad territorial y con ello la identidad de su producto. En las encuestas, las bodegas muestran que mantienen relaciones de confianza con aquellos órganos con quien establecen relaciones de trabajo conjunto (además de otros tipos de vínculos, como de trámites y regulación, de subvenciones, prestación de servicios, asesoría, etc.), y por este motivo en los gráficos se identifican las relaciones de confianza como aquellas que incluyen vínculos de trabajo conjunto.

El protagonismo del CRDO se traduce en su capacidad de reunir a las diferentes bodegas alrededor de la figura de la DO, lo que puede favorecer la consolidación de un proyecto común de territorio, requisitos para la construcción de una imagen colectiva asociada al producto. En las redes sociales, esto se manifiesta a través de las relaciones que el CRDO establece con las bodegas, especialmente las de confianza, y de la existencia de relaciones intensas entre las empresas.

La escala y la función de los órganos institucionales con los que se relacionan las bodegas reflejan las estrategias de ventas, de mercados y de promoción adoptadas, y evidencian el perfil más o menos innovador de cada empresa. La innovación y el dinamismo empresarial necesarios para lograr la promoción de un territorio exigen que las empresas se relacionen con instituciones de diferentes escalas (local, regional, nacional, supra-nacional, etc.) y con diferentes funciones (promoción, exportación, innovación tecnológica, capacitación, etc.), y esto se contempla en las redes formadas por las bodegas adscritas.

Los análisis de ARS realizados son eminentemente visuales, apoyados por algunos cálculos de descriptores básicos aplicados a redes de modo 2 (TOMAÉL & MARTELETO, 2013; BORGATTI & EVERETT, 1997).

Los análisis señalan que en ninguna de las tres DO estudiadas las redes de relaciones están plenamente desarrolladas, teniendo en cuenta las observaciones de campo, los análisis visuales y los cálculos del ARS, especialmente en lo que se refiere a densidad de red

y a la intensidad y tipos de relaciones establecidas. Esto también se refleja en las relaciones de confianza, dado que éstas todavía son insuficientes, tanto con los propios actores de la DO (el Consejo Regulador y el conjunto de las demás bodegas) y con los órganos institucionales de carácter local, como con las demás instituciones de la red.

El protagonismo del CRDO es bastante evidente en una de las DO, pero en las demás

se limita a un conjunto de bodegas o es inexistente.

Las relaciones con los órganos institucionales se muestran todavía desequilibradas en cada DO, teniendo más peso los vínculos con los órganos de determinadas escalas o de determinadas funciones, o variando en función de cada bodega individual, aunque haya diferencias importantes entre las tres áreas estudiadas

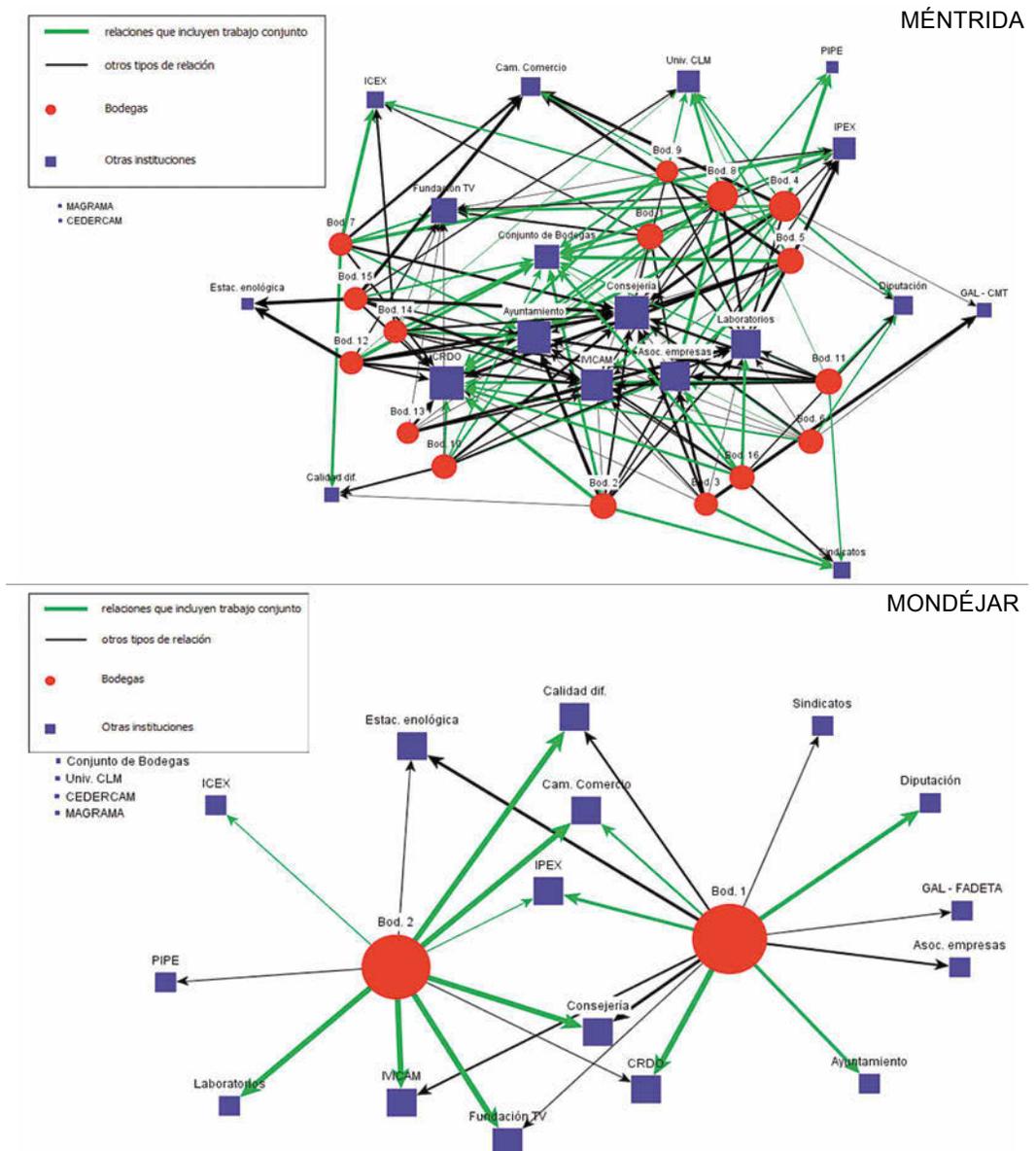


FIG. 6/ Relaciones generales y vínculos de trabajo conjunto en el marco institucional de las DO

Continua.

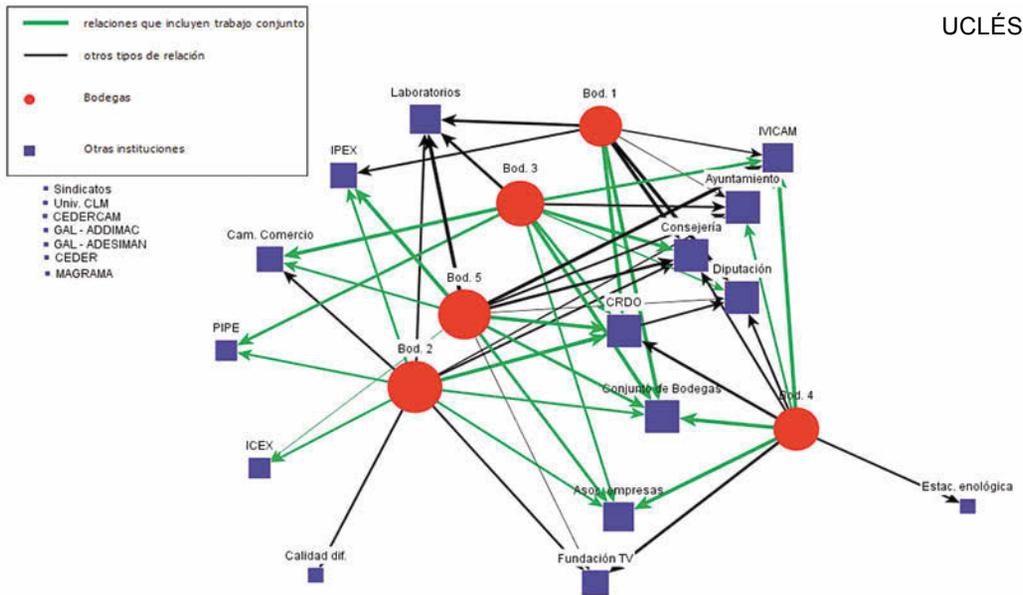


FIG. 6/ CONTINUACIÓN **Relaciones generales y vínculos de trabajo conjunto en el marco institucional de las DO**

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en encuesta a bodegas realizadas entre febrero y diciembre de 2011.

FIG. 7/ **Medidas de densidad y centralidad para las redes de las DO**

	MÉNTRIDA		MONDÉJAR		UCLÉS	
	Densidad de red		Densidad de red		Densidad de red	
	0,466		0,600		0,473	
	NDegree	NEigenvector	NDegree	NEigenvector	NDegree	NEigenvector
Bod 1	0,500	0,277	0,650	0,750	0,364	0,376
Bod 2	0,500	0,263	0,550	0,662	0,591	0,504
Bod 3	0,400	0,216	-	-	0,455	0,443
Bod 4	0,700	0,323	-	-	0,409	0,385
Bod 5	0,500	0,276	-	-	0,545	0,510
Bod 6	0,450	0,251	-	-	-	-
Bod 7	0,400	0,173	-	-	-	-
Bod 8	0,700	0,325	-	-	-	-
Bod 9	0,350	0,187	-	-	-	-
Bod 10	0,450	0,257	-	-	-	-
Bod 11	0,500	0,270	-	-	-	-
Bod 12	0,400	0,213	-	-	-	-
Bod 13	0,350	0,220	-	-	-	-
Bod 14	0,400	0,231	-	-	-	-
Bod 15	0,400	0,205	-	-	-	-
Bod 16	0,450	0,253	-	-	-	-

Continúa.

Fig. 7/ CONTINUACIÓN **Medidas de densidad y centralidad para las redes de las DO**

	MÉNTRIDA		MONDÉJAR		UCLÉS	
	Densidad de red		Densidad de red		Densidad de red	
	0,466		0,600		0,473	
	NDegree	NEigenvector	NDegree	NEigenvector	NDegree	NEigenvector
Ayuntamiento	0,938	0,362	0,500	0,167	1,000	0,340
Diputación	0,313	0,137	0,500	0,167	1,000	0,340
Consejería de Agricultura	1,000	0,380	1,000	0,315	1,000	0,340
Calidad diferenciada	0,188	0,067	1,000	0,315	0,200	0,077
Conjunto de bodegas	0,813	0,321	0,000	0,000	1,000	0,340
Asociación empresarial	0,750	0,305	0,500	0,167	0,800	0,282
CRDO	1,000	0,380	1,000	0,315	1,000	0,340
Sindicatos	0,250	0,097	0,500	0,167	0,000	0,000
Estación enológica	0,125	0,040	1,000	0,315	0,200	0,059
Universidad CLM	0,438	0,173	0,000	0,000	0,000	0,000
Fundación Tierra de Viñedos (FTV)	0,563	0,213	1,000	0,315	0,600	0,214
IVICAM	0,875	0,345	1,000	0,315	0,800	0,263
Laboratorios	0,750	0,301	0,500	0,148	0,800	0,281
IPEX	0,438	0,176	1,000	0,315	0,600	0,213
ICEX	0,250	0,097	0,500	0,148	0,400	0,155
PIPE	0,125	0,062	0,500	0,148	0,400	0,145
Cámara de Comercio	0,313	0,126	1,000	0,315	0,600	0,223
CEDERCAM	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
GAL – Castillos del Medio Tajo (CMT)	0,188	0,076	-	-	-	-
GAL - FADETA	-	-	0,500	0,167	-	-
GAL - ADIMMAC	-	-	-	-	0,000	0,000
GAL - ADESIMAN	-	-	-	-	0,000	0,000
CEDER Centro de Desarrollo Rural Alcarria C.	-	-	-	-	0,000	0,000
MAGRAMA	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en encuestas a bodegas realizadas entre Febrero y Diciembre de 2011.

5.3.1. *El caso de la DO Méntrida*

En el caso de las redes de la DO Méntrida, el principal hecho que se observa es la separación de las bodegas en tres diferentes grupos, según la intensidad y los tipos de vínculos que se establecen, y los agentes con quien se relacionan. Esta separación define tres diferentes perfiles de bodegas respecto a las relaciones de confianza, a la cercanía con el CRDO y a su grado de innovación y dinamismo.

Destaca uno de ellos compuesto por bodegas de comportamiento diferenciado, cuyas relaciones son cercanas e intensas con la gran mayoría de los actores de la DO. Como se puede observar en la FIG. 6, este grupo está compuesto por las bodegas 1, 4, 6, 8 y 9. Estas bodegas son las que establecen el mayor número de relaciones de trabajo conjunto con los demás agentes del territorio, y las que mantienen vínculos más cercanos con el CRDO en términos de intensidad y confianza. Son también las empresas que mejor se rela-

cionan con los principales órganos responsables de la comercialización, promoción y exportación, y órganos de diferentes escalas espaciales. Se ha comprobado durante el trabajo de campo que estas eran las bodegas que ponían mayor interés en impulsar la figura de la DO.

Se distingue un segundo grupo (bodegas 2, 3, 6, 11 y 16), de un perfil más tradicional, cuyas relaciones con los diferentes órganos regionales son escasas, y su foco son los órganos de escala local. En la FIG. 6 se contempla como estas empresas apenas establecen relaciones de trabajo conjunto con los demás actores, y como son débiles los vínculos con el CRDO. Las bodegas de este grupo tienen, además, un perfil más «localista» y se relacionan con los órganos de comercialización que normalmente atienden a escala local o regional, no apostando por la exportación.

El tercer grupo (bodegas 7, 10, 12, 13, 14 y 15) lo componen las empresas que se relacionan medianamente con algunas de las principales instituciones, pero no desarrollan todo el potencial de las redes. Estas bodegas conforman algunas relaciones de confianza, pero apenas con parte de los agentes del territorio, entre los cuáles no está incluido el CRDO. Establecen escasas relaciones con algunos de los órganos de exportación, y apenas se relacionan con las instituciones de promoción y comercialización.

La densidad de la red de la DO Mérida indica una red poco desarrollada, teniendo en cuenta su potencial. Los resultados del cálculo del Eigenvector normalizado de las bodegas (ver FIG. 7), en muchos casos inferior al de las instituciones, indican la poca centralidad de estas en relación a las instituciones. Las bodegas más centrales de la red pertenecen al primer grupo (bodegas 4 y 8).

5.3.2. El caso de la DO Mondéjar

El principal hecho que destaca en las redes de la DO Mondéjar es la disparidad entre las relaciones de una de las bodegas y la realidad observada en el trabajo de campo. Como se contempla en la FIG. 6, la bodega 2 dice establecer relaciones con la mayoría de los órganos que actúan en el contexto de la DO. Los órganos con quien la empresa dice relacionarse son de diferentes escalas (local, provincial, regional, nacional) y tienen variadas funciones (de promoción, de exportación, de investigación, etc.). No obstante, se aprecia que en la

práctica esta bodega tiene un perfil bastante diferente de cómo se define en sus relaciones, dado que no apuesta en la calidad de sus productos y apenas envasa con el sello de la DO. Además, sus canales de venta son bastante tradicionales y la empresa prioriza la venta a granel a los embotellados, y hasta el momento de la realización del trabajo de campo, no exportaba su producción. Como las relaciones expresadas por esta bodega no representan la realidad, el análisis se centra en las relaciones establecidas por la bodega 1.

Las relaciones de confianza establecidas por la bodega 1 se centran en algunos de los órganos institucionales, especialmente aquellos de ámbito local, como el Ayuntamiento o la Diputación provincial.

En esta DO es complicado hablar de protagonismo del CRDO cuando Mondéjar se compone de solo 2 bodegas, y una de ellas preside el CRDO. La FIG. 6 evidencia este hecho al revelar que la bodega de vínculos más cercanos e intensos con este órgano es la bodega 1, cuyo propietario es el presidente del CRDO.

Con relación a los principales órganos de comercialización, exportación y promoción, la bodega 1 establece relaciones con varios de estos órganos.

Los cálculos de densidad de red y centralidad, tampoco pueden ser considerados en el caso de Mondéjar por las diferencias entre las relaciones indicadas por la bodega 2 y la realidad observada en campo.

5.3.3. El caso de la DO Uclés

A través del análisis visual, los gráficos de relaciones de Uclés (FIG. 6) revelan como principal característica el posicionamiento central de las bodegas en el gráfico, además de su buena distribución con relación a la posición de los órganos institucionales. En esta DO, el Análisis de Redes Sociales indica que las bodegas son el núcleo de las relaciones con las instituciones, y cada empresa establece los vínculos con uno o más actores de acuerdo con los intereses para el funcionamiento de la DO. Esto se confirma por los cálculos del Eigenvector normalizado para las bodegas, cuyos valores mínimos son superiores al máximo valor obtenido para las instituciones (ver FIG. 7). En general, las relaciones aparecen bien equilibradas y repartidas entre las diferentes bodegas y también con la gran mayoría de las instituciones que figuran en los gráficos. Pese a esto, la

densidad de relaciones en esta DO todavía es baja, ofreciendo una indicación del potencial de desarrollo de la red frente a su inmadurez actual.

Como se puede observar en la FIG. 6, la mayoría de las relaciones establecidas contemplan relaciones de trabajo conjunto, incluyendo vínculos con aquellos órganos de relación obligatoria en el funcionamiento de la DO (como el CRDO y la Consejería). Todas las bodegas se relacionan con el conjunto de las demás bodegas, y todas estas relaciones son intensas e incluyen vínculos de trabajo conjunto.

Se observan relaciones de cierta intensidad entre el CRDO y las bodegas (ver FIG. 6), y casi la totalidad de las empresas establece vínculos de trabajo conjunto con este órgano, lo que demuestra su protagonismo en la DO. Estas fuertes relaciones con el CRDO se han comprobado en la práctica a lo largo del trabajo de campo realizado, tanto por las innumerables actividades que promueve el CRDO como por los proyectos en común que desarrollan todas las bodegas en conjunto con el CRDO.

En lo que se refiere al ámbito de las instituciones con las que se relacionan, las bodegas de la DO Uclés tienen vínculos menos cercanos con los órganos de escala local, aunque todas las empresas se relacionen con al menos uno de estos órganos. Algunos de los órganos de actuación local se quedan fuera del gráfico de relaciones (sindicatos, Grupos de Acción Local).

Con relación a las instituciones vinculadas a la exportación, comercialización y promoción, a excepción de una bodega (4), todas las demás se relacionan con los principales órganos de esta naturaleza. Todas las bodegas, menos la 4, en mayor o en menor medida, apuestan por la exportación, y se relacionan con al menos una de las instituciones con estas funciones. La mayoría de las ellas también se relaciona con los órganos de promoción y comercialización de ámbito local y regional.

6. La Aproximación de las Denominaciones de Origen a las Marcas de Calidad Territorial: una realidad incipiente

De los aspectos analizados, se observa que ninguna de las 3 DO logra que la figura de la DO promueva el territorio en su conjunto, aunque unas avanzan en esta dirección más que otras. La relación entre las DO estudiadas

y la idea de MCT es todavía incipiente, por lo que se puede afirmar que los efectos que estas DO están teniendo en el territorio no alienan una dinámica de DTR.

Tres son las causas principales identificadas:

1. Escasas actuaciones de las bodegas con el fin de sacar el máximo provecho de las diferencias de sus productos en función de las singularidades de su territorio.
2. Dificultad, tanto de las bodegas como de los CRDO de actuar de forma transversal, federando actividades y sectores, con el objetivo de vender mejor su producto.
3. Inmadurez de las redes locales y territoriales, en términos de la poca confianza en muchas de las relaciones y de la densidad de red, que pone de manifiesto una articulación insuficiente entre los actores y además, una carencia de una visión compartida por todos ellos.

La primera causa se manifiesta a través de la ineficacia de muchas de las empresas en convertir arraigo y antigüedad en un recurso productivo, poniendo de relieve la importancia de la tradición y de su saber hacer en la calidad final de su producto, facilitando con ello la construcción colectiva de imagen territorial. Esto sólo ocurre con una pequeña parte de las bodegas, especialmente las privadas, que son capaces de utilizar la tradición y el arraigo al territorio como estrategia de diferenciación susceptible de ser usada en términos comerciales en los mercados. Estas empresas son aquellas que han sido capaces de incorporar la innovación a los antiguos negocios tradicionales de herencia familiar, o bien, empresas foráneas con este mismo espíritu. Las tres DO estudiadas muestran que la tradición y el arraigo territorial no generan una imagen territorial por sí mismas, sino que son generalmente las nuevas generaciones que invierten en el sector las que hacen uso de tal tradición y arraigo como estrategia de venta.

Otra evidencia de esta primera causa apuntada, es la insuficiente utilización de la etiqueta DO como forma de referencia al territorio, ya que son muy pocas las empresas que apuestan por envasar la totalidad de su producción como DO. La mayoría de las empresas se mantiene en el mercado a través de vinos a granel y vinos de mesa, que son sus antiguos mercados tradicionales antes de su pertenencia a la DO. El impacto de la etiqueta DO se concreta en un pequeño número de empresas de perfil innovador, que envasa toda su producción como vino DO.

La especificidad territorial está presente en el discurso de casi todas las bodegas, pero mucho menos en sus prácticas empresariales y estrategias comerciales.

En referencia a la segunda causa expresada, ni las empresas individuales, ni los Consejos Reguladores son capaces de articular eficientemente la actividad productiva del vino con otros ingredientes del territorio de forma que añadan nuevos elementos a sus productos, como el patrimonio histórico y cultural, la gastronomía, el paisaje, el arte, etc., pese a que estos elementos beneficien puntualmente a algunos de los actores locales. Este hecho permite afirmar que las DO estudiadas se alejan de las MCT.

La tercera causa apuntada abunda en la distancia entre DO y MCT ya mencionada, en tanto que las redes formadas entre los actores del territorio son especialmente débiles en las relaciones de colaboración y cooperación y en los vínculos con las principales instituciones que apoyan a la actividad. Las redes de estas tres áreas indican procesos incipientes de gobernanza local y territorial y la falta de un proyecto común entre los actores de cada zona.

En el contexto general explicado es importante decir que hay diferencias entre las tres DO estudiadas. La DO Uclés es la que se acerca más a una MCT, en tanto que Mondéjar es la que está en el extremo opuesto. El caso de Métrida es un perfil intermedio entre Uclés y Mondéjar, ya que solo una parte de sus bodegas se comporta de forma cercana a las MCT.

La DO Uclés es la más próxima a una MCT porque las bodegas parecen tener una visión común y una estrategia similar, y además el CRDO hace una tarea de dinamización territorial.

Las pocas bodegas de la DO Mondéjar no permiten hablar de una dinámica colectiva y, por tanto, es la más alejada de una MCT.

En la DO Métrida se aprecia que el perfil de promoción territorial depende de cada bodega individualmente. Entre las empresas adscritas a la DO, hay un grupo que tiene un comportamiento que se acerca más a la ida de MCT, y que representan cerca del 25% del total de bodegas. A diferencia de Uclés, el CRDO tiene una postura mucho menos activa, y no favorece este tipo de dinámicas.

Del trabajo hecho, se concluye que las tres DO manifiestan en diferentes grados sus capacidades para promocionar el territorio, lo que permite pensar que las dos figuras pueden ser convergentes cuando se dan determinadas condiciones. Estas condiciones se relacionan principalmente con la capacidad del Consejo Regulador de actuar como un agente promotor del territorio y de impulsar un proyecto colectivo en torno a la gestión de los recursos territoriales, y con las estrategias individuales de las empresas, que incorporan la imagen territorial al *marketing* de sus productos. Sobre esto, GARRIDO & RAMOS (2013) afirman que el capital social es el principal activo de un territorio, pues la ventaja competitiva de los territorios se basa sobre todo en la organización de los actores alrededor de su estrategia conjunta de poner en valor los recursos territoriales. Los autores señalan que este proceso

«plantea una doble exigencia: a) la gestión colectiva de los recursos territoriales, y b) la apertura del territorio, en el sentido de que los valores simbólicos, ambientales, estéticos y culturales, se pongan en valor mediante las actividades más adecuadas a las especificidades de cada territorio». (p. 135)

Corresponde a las instituciones regionales y nacionales aprovechar las capacidades de organización social de los actores de una denominación de origen, dado que su papel puede ser determinante para aproximar una DO a una MCT y, con ello promover una estrategia de desarrollo territorial rural.

7. Bibliografía

- ABAD ARAGÓN, L. (2010): «Gobernanza y desarrollo territorial. Una perspectiva geográfica», en *Documentos de Trabajo GEDEUR*, 10: 1-30.
- ARANDA, Y & J COMBARIZA (2007): «Las marcas territoriales como alternativa para la diferenciación de productos rurales», en: *Agronomía Colombiana*, 25 (2): 367-376.
- BARDAJI, Isabel & Eduardo RAMOS & Fernando RAMOS (2008): «Los nuevos espacios rurales», en: *Pape*

les de Economía Española, 117. Monográfico: *Economía Agroalimentaria. Nuevos Enfoques y perspectivas*: 13-29, Fundación de Cajas de Ahorro (FUNCAS), Madrid.

- BARJOLLE, D. (2006): «Indications géographiques et appellations d'origine contrôlée : un outil de propriété intellectuelle au service du développement rural?», en: *Actes du Colloque International Alimentation et Territoires (ALTER)*, Baeza, España, 18 a 21 de octubre.

- BORGATTI, S. & M. EVERETT (1997): «Network analysis of 2-mode data», en: *Social Networks*, 19 (3): 243-269.
- & L. FREEMAN (2002): *Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis*. Analytic Technologies. Harvard, M. A.
- BRANDES, U. & D. WAGNER (2004): «Visone. Analysis and Visualization of Social Networks», en M. JÜNGER & P. MUTZEL (eds.): *Graph Drawing Software*: 321-340. Springer-Verlag.
- CARAVACA, I. & G. GONZÁLEZ & Rocío SILVA (2003): «Redes e innovación socio-institucional en sistemas productivos locales», en *Boletín de la AGE*, 36: 103-115
- COELLO MARTÍN, C. & F. GONZÁLEZ BOTIJA (2013): «Reciente jurisprudencia sobre comercialización de vinos (declaraciones saludables y uso de la misma marca comercial para identificar vinos procedentes de distintas denominaciones de origen)», en *Revista de derecho agrario y alimentario*, 29 (62): 35-55.
- CASTILLA-LA MANCHA. CONSEJERÍA DE AGRICULTURA (2009): *Registro de Industrias Agroalimentarias de Castilla-La Mancha*. Disponible en <http://www.castillalamancha.es/gobierno/agricultura/actuaciones/programa-registro-de-industrias-agroalimentarias-ria#relacionados>.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE (2012): *Anuario de Estadística*. Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, a través de la Subdirección General de Estadística. Disponible en <http://www.magrama.gob.es/es/estadistica/temas/publicaciones/anuario-de-estadistica/#para0>.
- EYMAR-DUVERNAY, F. (dir) (2006): «l'Économie des conventions, méthodes et résultats». T. 1: *Débats*, La Découverte, col. «Recherches», Paris.
- LÓPEZ BENÍTEZ, M. (1996): *Las denominaciones de origen*, Cedecs, Barcelona.
- GARRIDO GARCÍA, D. (2014): *Las estrategias de desarrollo rural territorial basadas en diferenciación por calidad ligada al origen: el caso Marca Calidad Rural en España*, Tesis doctoral no publicada. Universidad de Córdoba. Departamento de Economía, Sociología y Política Agraria. Disponible en <http://helvia.uco.es/xmlui/handle/10396/11707>.
- & E. RAMOS REAL (2013): «Calidad y desarrollo rural: una propuesta metodológica para la evaluación de marcas de calidad territorial», en: *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 234:127-157.
- GONZÁLEZ BOTIJA, F. (2003): *El régimen jurídico de los vinos de calidad producidos en regiones determinadas*, Atelier, Barcelona.
- HANNEMAN, R. A. & M. RIDDLE (2005): «Introduction to social network methods». University of California. Riverside, CA. Disponible en <http://faculty.ucr.edu/~hanneman/>.
- MALUF, R. S. & P. BONNAL & A. A. CAZELLA (2008): «Multifuncionalidade da agricultura e desenvolvimento territorial: avanços e desafios para a conjugação de enfoques», en: *Revista Estudo Sociedade e Agricultura*, 16 (2): 185-227.
- MÉNDEZ, R. & J. J. MICHELINI & P. ROMEIRO (2006): «Redes socio-institucionales e innovación para el desarrollo de ciudades intermedias», en: *CyTET XXXVIII* (148): 377-395.
- MILLÁN SALAS, F. (2013): «La calidad de los productos agrícolas e alimenticios vinculada a la tradición: especialidades tradicionales garantizada», en DE LA CUESTA, J. M. (Coord): *Homenaje al profesor Carlos Vattier Fuenzalida*, Aranzadi: 907-924.
- (2004): «La Denominación de Origen de los vinos a raíz de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y el vino», en *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 20 (43): 51-72.
- RAMOS, E. (Coord) (2008): *La marca de Calidad Territorial: de la reflexión inicial a la implementación de la Red Calidad Rural*, Universidad de Córdoba-ASODECO, Córdoba.
- RUIZ PULPON, Á. R. (2013a): «Producción agroalimentaria de calidad y postproductivismo agrario: el caso de los vinos de Pago en Castilla-La Mancha», en: *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 33: 137-154.
- (2013b): «El viñedo en espaldera: nueva realidad en los paisajes vitivinícolas de Castilla-La Mancha», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 63: 249-270.
- SANZ CAÑADA, J. (2009): «Calificación de productos, externalidades territoriales y gobernanza territorial: las denominaciones de origen» en *Conferencia plenaria del IV Congreso Internacional de la Red SIAL «Alimentación, Agricultura Familiar y Territorio» ALFATER*, Mar del Plata, Argentina, 27 al 31 de octubre.
- SEPÚLVEDA, S. & A. RODRÍGUEZ & R. ECHEVERRI & M. PORTILLA (2003): *El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), San José, Costa Rica.
- TOMAÉL, Maria Inês & Regina Maria MARTELETO (2013): «Redes sociais de dois modos: aspectos conceituais», en *Transinformação*, 25 (3): 245-253.
- TRIVELLI, Carolina (2010): «Activos culturales e identidad territorial como recursos para el desarrollo rural en América Latina» en: *The territorial approach in agricultural and rural policies. An international review*, Roma, 4 y 5 noviembre de 2010.
- VANDECANDELAERE, Emilie & Filippo ARFINI & Giovanni BELLETTI & Andrea MARESCOTTI (2010): *Uniendo personas, territorios y productos. Guía para fomentar la calidad vinculada al origen y las indicaciones geográficas sostenibles*, FAO & SINER-GI. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/013/i1760s/i1760s00.htm>

Abreviaturas

- ARS: Análisis de Redes Sociales.
 CRDO: Consejo Regulador de la Denominación de Origen.
 DO: Denominaciones de Origen.
 DTR: Desarrollo Territorial Rural.
 FAO: Food and Agriculture Organization.
 LEADER: Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale.
 MAGRAMA: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de España.
 MCT: Marcas de Calidad Territorial.
 SINER-GI: Strengthening International Research on Geographical Indications.

Análisis normativo y problemática urbanística de los parques de caravanas y *mobile homes* en Inglaterra

Nicolás Alejandro GUILLÉN NAVARRO

Escuela de Turismo Universitaria de Zaragoza.

RESUMEN: La utilización en Inglaterra de las caravanas como residencia habitual ha conllevado la aprobación de diferente normativa con el objeto no sólo de controlar el emplazamiento de éstas, sino también de tutelar las relaciones entre el ocupante de la misma y el propietario del ámbito donde se sitúa.

El uso residencial de estos alojamientos móviles rompe por completo con la idea turística que en España se desprende de los mismos y que incluso afecta a nuestra concepción del campamento de turismo. Con ello, este artículo trata de analizar todas estas cuestiones y dar a conocer la problemática surgida en torno a las mismas.

DESCRIPTORES: Caravanas. *Mobile home*. Camping. Planeamiento. Licencias. Inglaterra.

1. Introducción

Los ojos de la concepción española de la caravana como alojamiento móvil vacacional, en Inglaterra su utilización ha dado lugar a una compleja regulación normativa que atiende a toda su problemática y en especial a su utilización como alojamiento residencial de personas.

En cuanto a este último aspecto, según los datos oficiales ofrecidos por el COMMUNITIES AND

LOCAL GOVERNMENT (2012), en Inglaterra existen aproximadamente dos mil emplazamientos de este tipo, en los cuales residen cerca de ochenta y cinco mil familias en su mayoría constituidas por personas de más de sesenta años (cerca del 68%)¹. Como se aprecia, la utilización de estos alojamientos móviles como residencia habitual de sus ocupantes es un fenómeno importante que rompe por completo con el modelo tradicional de campamento de turismo existente en España y por ende con la preocupación normativa respecto al surgimien-

Recibido: 04.12.2014; Revisado: 22.01.2015.
Correo electrónico: nicolasg@unizar.es.
Estudio realizado en el marco de una estancia de investigación desarrollada durante julio y agosto de 2014 en la York Law School de la University of York (Inglaterra) bajo la tutela de su decana, la profesora Caroline Hunter, a la que agradezco la posibilidad que me ha brindado al ser acogido dentro de su equipo de profesorado.
El autor agradece los comentarios de los evaluadores anónimos.

¹ A ello debemos sumar otro colectivo importante y que no es analizado en este trabajo como son las personas que residen en botes o barcos. El número de estos alojamientos, como indica BEVAN (2011: 544), oscila entre diez mil y quince mil, aunque sólo se reconocen dos mil emplazamientos legalizados. No obstante, hay que destacar que la incidencia es parecida ya que los residentes de los mismos disfrutan de unos derechos semejantes a los de los residentes de los *mobile homes*.

to de núcleos de población en suelo no urbanizable a través de la ocupación a largo plazo de los mismos. A ello se debe sumar la falta de concordancia con la figura del camping inglés, asociada a un área conformada a través de tiendas de campaña y con una importancia normativa menor frente a los parques de caravanas residenciales, los cuales conforman el núcleo de la regulación inglesa.

Conceptualmente, la caravana puede contar con un uso residencial o con un uso vacacional, lo cual nos va a delimitar si nos encontramos ante un *mobile home* (caravana de uso residencial) o una caravana con fines turísticos. La creación de emplazamientos para caravanas (*caravan sites*), ya sean residenciales (*home parks*) o vacacionales [*holiday site for static caravans (holiday parks)* y *holiday site for touring caravans*], supone para el interesado la apertura de un complejo procedimiento administrativo de doble autorización ante la Autoridad local correspondiente según el ámbito en donde se sitúe, vinculándose este hecho a la intensidad de uso existente.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que la normativa sobre caravanas incide especialmente en el uso habitacional residencial, completándose el régimen de autorizaciones para la implantación de caravanas con una regulación exclusiva y exhaustiva que protege de manera significativa el desarrollo normal de la vida de sus residentes. En este sentido, las relaciones entre el «ocupante» del alojamiento móvil y el propietario del ámbito en donde sitúa, se encuentran perfectamente normadas, ofreciendo una protección jurídica al inquilino semejante a la que cuenta el residente de un inmueble.

Como se comprobará, la regulación inglesa ha puesto especial énfasis en el control jurídico del uso de la caravana desde todos los aspectos, incluso engloba la problemática de adopción de medidas ante los emplazamientos ilegales creados por colectivos sociales desfavorecidos con el dilema aparejado en torno a la obligación o no de las Autoridades locales de ofrecerles emplazamientos o alojamientos adecuados.

Con todo ello, el objetivo de este estudio es analizar cómo desde el derecho inglés se regula la implantación de estos parques de caravanas y, sobre todo, cómo se ha afrontado el problema habitacional de un sector de la población que prefiere residir en estos alojamientos móviles. Ello nos aportará otro punto de vista y posibles soluciones a la tendencia alcista de turistas «residenciales» en los campamentos de turismo de nuestro país sobre todo desde la

explosión de la burbuja inmobiliaria. Aunque la normativa turística autonómica en España regula y sanciona estas prácticas, su difícil control imposibilita en gran manera su persecución. Ahora bien, ante el deseo de regular todas estas prácticas, el modelo inglés puede servir perfectamente como referencia al englobar aspectos tan diversos como la delimitación conceptual de estos alojamientos móviles, los procesos de implantación de parques de caravanas, los derechos y problemática de las caravanas residenciales o incluso las actuaciones de la Administración pública ante los asentamientos ilegales de colectivos marginales.

2. Evolución de la regulación normativa de las caravanas y de los *mobile homes*

2.1. Antecedentes legislativos hasta 1960

El denominado *caravanning* surge a finales del siglo XIX, tomando relativa importancia tras la creación en 1907 del Caravan Club of Great Britain. Sin embargo, su auge se sitúa sobre todo tras la Segunda Guerra Mundial con un aumento significativo de personas que utilizaban estos alojamientos móviles no sólo por temas vacacionales o recreacionales, como fue en su origen, sino también como vivienda habitual.

Como exponen RAVETZ & TURKINGTON (2011: 102 y ss.), mucho antes de esta, si se me permite, nueva forma de vida, ya se había identificado un uso habitacional de caravanas por parte de colectivos marginales, en su mayoría feriantes, nómadas o gitanos. La situación de estos grupos sociales no pasó desapercibida para las Autoridades públicas, las cuales vieron necesaria la implantación de controles sanitarios y la aplicación de la normativa que ya por entonces tomaba importancia respecto a los alojamientos de las clases trabajadoras. Con ello, los antecedentes legislativos hay que vincularlos esencialmente a problemas higienistas en línea con el desarrollo de las políticas de vivienda ejecutadas por entonces. CLAYDEN (2003:3 y ss.) señala como primera normativa importante a reseñar la *Housing of the Working Classes Act* de 1885, la cual incidía en aspectos como la sobreocupación o la falta de condiciones sanitarias adecuadas en las viviendas y que por extensión se consideraban aplicables a los diversos tipos de alojamientos móviles existentes por entonces o incluso a las tiendas de campaña (artículo 9).

No obstante, el verdadero control normativo al respecto hay que situarlo a partir de 1936, cuando la aprobación de la *Public Health Act* incidió de manera directa sobre esta problemática al introducir un sistema de licencia o autorización para estas actividades siempre que se desarrollaran durante más de sesenta días al año o cuarenta y dos días consecutivos dentro del año (art. 269).

Tras el conflicto armado se comprueba que además de los nómadas, feriantes o gitanos, muchas personas veían en las caravanas una nueva forma de alojamiento residencial. Como apuntan CULLINGWORTH & NADIN (1994: 94), a partir de entonces se produce la aparición de innumerables campamentos ajenos al control por parte de la Administración, dado el insuficiente respaldo normativo que existía. A ello había que sumar un importante aspecto y es que, como advierte GORDON (1985: 6), la formación de estos «núcleos poblacionales» llevaba consigo un detrimento en los equipamientos y dotaciones de los ámbitos en donde se situaban, circunstancia que aunque las Autoridades locales eran conscientes, poco podían hacer dada la imposibilidad de denegar la licencia atendiendo a la norma higienista sobre la que se tenían que basar (*vid. caso: Pilling v. Aberlege* de 1950).

La aprobación de la *Town and Country Planning Act* de 1947 en parte solventó dichos problemas al introducir el control del planeamiento sobre estos emplazamientos. Gracias a ello, las Autoridades locales adquirieron mayor margen de actuación frente a estos cambios de uso, hecho que se vería posteriormente fortalecido con la aprobación de la *Caravan Sites and Control of Development Act* de 1960 y la *Caravan Sites Act* de 1968.

2.2. *Caravan Sites and Control of Development Act* de 1960 y *Caravan Sites Act* de 1968

Los años cincuenta del siglo XX suponen un auge del *caravanning* arrastrado en gran medida por el uso de estos alojamientos móviles como residencia permanente de sus ocupantes. Esta tendencia dio paso, asimismo y como indica JEREMIAH (2000: 186), a una expansión territorial al identificarse asentamientos ya no sólo en el ámbito costero o rural sino también en el entorno urbano.

Esta realidad social fue tenida en cuenta por los poderes públicos, elaborándose para su análisis el llamado informe WILSON (1959). Dicho documento recogió unos datos más que relevantes al cifrar en cerca de ciento cincuenta mil las personas que residían en caravanas (unas sesenta mil aproximadamente), circunstancia a la que sumaba un especial énfasis en las importantes carencias regulatorias existentes y que no daban solución a los problemas urbanísticos que iban apareciendo².

La necesidad de aprobar una normativa que tratara de solventar todos los problemas que el informe Wilson había identificado no se hizo esperar y tan sólo un año más tarde se produjo la aprobación de la *Caravan Sites and Control of Development Act* de 1960. Dicha norma introdujo un nuevo sistema de autorización para estos emplazamientos bajo un doble control. Por una parte, desde el punto de vista del planeamiento y, por otro, desde el de la actividad, otorgando a las Autoridades locales competencias sobre los mismos con la obligación de concesión previa de licencia urbanística a su instalación.

La *Caravan Sites and Control of Development Act* de 1960 continúa estando vigente con pequeñas modificaciones, si bien debe completarse con la regulación relativa a planeamiento y ordenación urbanística. En este sentido, conviene advertir que la *Town and Country Planning Act* de 1947, aplicable en su origen, sí que ha sido derogada, siendo la *Town and Country Planning Act* de 1990 la norma actualmente vigente.

Por otra parte, a la Ley de 1960 se le suma la aplicación de la *Caravan Sites Act* de 1968 (*Vid. LANCASTER CITY COUNCIL*, 2015). Esta norma se caracteriza esencialmente por ofrecer un marco jurídico de protección a los ocupantes de las caravanas residenciales ante un desahucio sin mandato judicial o ante acciones de acoso de los arrendadores o propietarios del emplazamiento donde se sitúa el alojamiento móvil. Con ello, su aplicación se extiende no sólo a los propietarios de estos alojamientos, sino también a los que son arrendatarios de los mismos o del lugar donde se asientan. Por último, hay que advertir que esta norma ha evolucionado sustancialmente del mismo modo que el concepto objeto de este estudio, dando lugar a dos normas que toman como referencia a la caravana residencial (*mobile home*): las *Mobile Homes Act* de 1983 y de 2013.

² A ello debía sumarse el hecho, atendiendo a JEREMIAH (2000: 186), que de las treinta y seis mil caravanas fabricadas en 1958, veintiuna mil ochocientas eran modelos des-

tinados a servir de alojamiento permanente y once mil tenían claros propósitos residenciales.

2.3. *Mobile Homes Act* de 1983 y de 2013

Como se ha expuesto, el entramado legislativo relativo a caravanas debe completarse con dos interesantes normativas como son la *Mobile Homes Act* de 1983 y, la más reciente, *Mobile Homes Act* de 2013.

Lo primero que destaca de estas normativas es el cambio terminológico que existe al eliminar la referencia primigenia a las caravanas por el de *mobile home*. En realidad, como veremos, simplemente se trata de una evolución conceptual de la caravana de uso residencial sin que tenga más relevancia para el objeto de la norma. Apuntado este aspecto y adentrándonos en ambas normativas, la *Mobile Homes Act* de 1983 regula las relaciones entre los propietarios de *mobile homes* y los propietarios del terreno donde se instalan, con lo que se excluye de su aplicación a los arrendatarios de este tipo de alojamientos y, sobre todo, a las caravanas de uso vacacional³.

Por último, hay que señalar que la *Mobile Homes Act* de 2013 ha introducido cambios tanto en la Ley de 1960, como en su predecesora de 1983. Es interesante señalar asimismo que su aplicación se circunscribe únicamente a Inglaterra, aplicándose para el caso de Gales la *Mobile Homes (Wales)* también de 2013, que si bien es verdad que sigue un mismo patrón al regular las relaciones entre interesados, supone una consolidación de las tres normativas, es decir, la *Caravan Sites and Control of Development Act* de 1960, la *Caravan Sites Act* de 1968 y la *Mobile Homes Act* de 1983.

3. Problemática urbanística: los emplazamientos para caravanas y mobile homes

3.1. Delimitación conceptual

A la hora de analizar la problemática urbanística relativa a las caravanas, *mobile homes* y sus emplazamientos, debemos delimitar en primer lugar todos estos conceptos y cómo la normativa los define y clasifica.

Por lo que respecta al término *caravan*, la *Caravan Sites and Control of Development Act* de 1960, en su artículo 29, ofrece una definición

clara al respecto al entender por tal cualquier estructura diseñada o adaptada para la vida humana que es capaz de moverse de un lugar a otro (ya sea remolcado o transportado en un vehículo), además de cualquier vehículo a motor diseñado o adaptado, excluyéndose del concepto el material rodante ferroviario (vagones) que permanezca en vías de tren o cualquier tienda de campaña. A su vez, hay que asociar a estas exclusiones lo preceptuado por el artículo 13 de la *Caravan Sites* de 1968 referido a las denominadas *Twin-unit caravans*. A este respecto, las *Twin-unit caravans* son estructuras compuestas como máximo por dos secciones diseñadas para ser ensambladas en un sitio y una vez unidas es físicamente posible desplazarlas de un sitio a otro. No obstante, como indica STEWART (2001: 211), la norma excluye estas estructuras del concepto *caravan* si no pueden desplazarse por carretera por sus dimensiones [longitud 18 metros (60ft.), anchura 6 metros (20 ft.) y altura 3 metros (10ft.)]. Este último aspecto es bastante importante, ya que estas medidas delimitan el hecho de que una estructura o alojamiento móvil entre o no dentro del concepto jurídico de caravana.

Como se comprueba, la normativa únicamente asocia a la caravana un uso habitacional, pero no concreta en esta delimitación conceptual la intensidad de este uso. Profundizando en la normativa, cuando hablamos de caravanas éstas pueden destinarse a fines residenciales o bien vacacionales. En el primer caso, el término *caravan* hay que relacionarlo con el concepto *mobile home*, algunas veces denominado *park home*. En este sentido, aunque parece que son diferentes términos, en realidad el *mobile home* es una evolución conceptual de la caravana a la que se asocia un uso residencial permanente (*caravans as homes*).

CLAYDEN (2003: 85-87) señala que si bien el *mobile home* toma el testigo de la caravana residencial, su vocación de permanencia plantea que incluso en la actualidad se asocien en ocasiones a la figura del *bungalow*, despojándose así de la idea de alojamiento móvil. De todas maneras, conviene apuntar que desde el punto de vista legal la caravana de uso residencial y el *mobile home* son sinónimos, y que cuando hablamos de estos alojamientos lo importante es la vinculación a la protección jurídica que ofrecen las *Mobile Home Acts* de 1983 y 2013 a sus ocupantes. Así, su aplica-

³ Vid. GORDON (1985: 10) y CLAYDEN (2003: 10). Por otra parte, esta norma completa las disposiciones recogidas en la *Caravan Sites Act* de 1968, norma en donde, por ejemplo,

se regula el desahucio y en el que se engloba tanto a los propietarios de caravanas residenciales, como aquellos ocupantes de los mismos que están alquilados.

ción gira en torno a dos requisitos como son la residencia permanente en el mismo y la propiedad, circunstancias que, como digo, determinarán su aplicación normativa, independientemente de la denominación que se dé al alojamiento móvil.

Considerando todo lo anterior, cuando se habla de parques de caravanas hay que tener en cuenta el uso asociado a la misma (residencial o vacacional), el cual nos marcará la tipología del emplazamiento y, sobre todo, los estándares y condicionantes que debe cumplir el mismo para su funcionamiento. En este sentido, actualmente se pueden considerar tres tipos de emplazamientos básicos: *permanent residential and mobile home sites (home park)*, *holiday site for static caravans (holiday parks)* y *holiday site for touring caravans* (ver FIG 1).

Dejando a un lado la primera tipología, núcleo de la normativa y del presente estudio y que se conforma esencialmente por caravanas que se constituyen en residencia habitual de sus ocupantes, los *holiday site for static caravans* se tratan de emplazamientos con caravanas que si bien están de manera permanente durante todo el año, no pueden ser ocupadas por la misma o mismas personas por más de veintiocho días en el periodo de treinta y seis días consecutivos, si bien esta circunstancia puede variar en algunas autorizaciones. En realidad esta modalidad se trata de la pernoctación por días en caravanas, por lo que, aunque se tratan de parques de caravanas (*holiday caravan parks*), sus fines son vacacionales y están abiertos en temporada. Por último, relacionado muy estrechamente con los campings (*campsites*), se encuentra el denominado *holiday site*

for touring caravans que se asocia a la figura del emplazamiento que alberga caravanas que están por motivos vacacionales y que no se asientan de manera definitiva⁴.

Es preciso indicar que si bien a la hora de solicitar la implantación de cualesquiera de los tres emplazamientos se va a seguir el mismo mecanismo de autorización ante la correspondiente Autoridad local, se debe tener en consideración que a cada uno de los ámbitos le es de aplicación unos estándares urbanísticos diferentes. Aunque estos condicionantes son establecidos por parte del Gobierno central (artículo 5.6 de la Ley de 1960), son las Autoridades locales las que deciden de manera concreta sobre los mismos al aplicarlos como condicionantes en la autorización correspondiente⁵.

Si en el aspecto urbanístico se sigue un criterio común normativo, no ocurre lo mismo cuando nos referimos a la aplicación del denominado *housing law*. Con ello, en los casos en que nos encontremos ante las denominadas caravanas con fines vacacionales, el bloque normativo conformado por las *Mobile Homes Act* de 1983 y 2003 no va a ser aplicado, ya que únicamente se centra en los alojamientos móviles de carácter residencial. Con ello, los derechos de sus ocupantes poco tienen que ver con los que disfrutan los residentes de los *mobile homes*.

3.2. Procedimiento de autorización: el uso del suelo

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, la conversión de un ámbito en espacio para instalar caravanas (*caravan site*), independien-

FIG. 1/ Tipologías de emplazamientos de caravanas

Tipología de emplazamiento	Tipo de alojamiento	Características del emplazamiento
<i>Permanent residential and mobile home sites (home park)</i> .	<i>Mobile home / caravana residencial / park home</i> .	Densidad dependiendo de las características del emplazamiento.
<i>Holiday site for static caravans (holiday parks)</i> .	Alojamiento temporal vacacional en caravanas fijas (máximo 28 días en 36 días consecutivos o lo que se disponga en la autorización).	Densidad máxima: 60 unidades por hectárea.
<i>Holiday site for touring caravans</i> .	Caravanas en rotación con carácter vacacional (<i>caravans</i> o <i>motor caravans</i>).	Densidad máxima: 75 unidades por hectárea.

Fuente: elaboración propia.

⁴ Aunque la figura española que más se aproximaría a la misma sería el campamento de turismo, es verdad que en los últimos años han aparecido en nuestro país modelos semejantes al inglés a través de los denominados *camper parks*.

⁵ En este sentido hay que hacer referencia al *Model Standard Conditions Residential Parks* de 2008, *Model Standard Conditions Holiday Parks* de 1989 y *Model Standards for Touring Caravan Sites* de 1983.

temente de su tipología, conlleva un doble procedimiento. Como indica SPEAIGHT (2010: 67), en primer lugar se deben cumplir las premisas de planeamiento (*planning permission*), de conformidad con lo establecido en la *Town and Country Planning Act* de 1990, y a continuación obtener la autorización recogida en la *Caravan Sites and Control of Development Act de 1960 (site licence)*, ésta última referida al control de las condiciones higiénicas del lugar.

Centrándonos en el control del planeamiento (*planning permission*), atendiendo al artículo 55 de la Ley de 1990 esta autorización se asocia a todo desarrollo del suelo (*development*), englobándose en este concepto las operaciones de construcción, ingeniería, extracción y otras operaciones en superficie o bajo suelo a lo que suma la realización de cualquier cambio material en el uso de las edificaciones o del suelo.

En relación con lo anterior, una cuestión bastante debatida es el hecho de si cuando hablamos de la autorización para implantar un conjunto de caravanas o *mobile homes*, lo que se asocia es una construcción o en realidad simplemente un cambio material del uso del suelo. Para dilucidar esta problemática, la mayoría de la doctrina hace referencia al caso *Measor v Secretary of State and Tunbridge Wells BC* de 1999, en el cual el tribunal se pronunció sobre esta cuestión y la resolvió a través de la aplicación de una triple regla que consideraba el tamaño, permanencia y vinculación con el suelo de la caravana para determinar si ante estos casos nos encontramos ante una edificación. Con ello, la aplicación de estas tres reglas determina en gran medida si en realidad no nos encontramos ante un alojamiento móvil, sino ante una edificación con lo que se cambiaría la percepción de la intensidad en el uso del suelo.

Por otra parte, tal y como expone CAMERON BLACKHALL (2005: 347), la asociación del uso del suelo con la instalación de caravanas o *mobile homes* puede revestir diferentes formas e intensidades. Tenemos que tener en cuenta, como hemos visto, que estos emplazamientos no sólo pueden destinarse a aparcar caravanas por motivos vacacionales durante primavera y verano (*touring caravans*), sino que también nos podemos encontrar ante la instalación de caravanas durante todo el año, pero con una limitación temporal de ocupación (*static caravans*), la instalación de caravanas para uso residencial permanente o incluso la ocupación de las mismas por colectivos como gitanos o nómadas. Todas estas situaciones, dife-

rentes en la intensidad del uso del suelo, deben ser analizadas por la Autoridad local competente [Distrito (*District*) o Condado (*Borough Council*)] en el procedimiento de concesión de dicho permiso.

Considerando por lo tanto que ante la implantación de estos alojamientos móviles estamos ante un uso del suelo, la jurisprudencia también ha analizado el cambio de calificación y la necesidad de abrir un nuevo procedimiento de autorización. En ese sentido me refiero a situaciones en las cuales se ha concedido, por ejemplo, autorización para la instalación de un emplazamiento de caravanas de tipo vacacional y se quiere transformar el ámbito para instalar caravanas destinadas a alojamiento permanente. Siguiendo a CAMERON BLACKHALL (2005: 348), la necesidad de implementar los equipamientos y servicios necesarios que requiere la población que va a residir de manera permanente en dicho ámbito, situación que en el caso de un emplazamiento temporal-vacacional no sería necesaria, abre la puerta al inicio de un nuevo expediente administrativo. Este planteamiento se respalda en diferentes pronunciamientos jurisprudenciales no exentos de polémica, como el caso *Forest of Dean DC v Secretary of State and Howells* (1995), en el cual el tribunal optó por considerar la existencia de un cambio de uso por las consecuencias que para el planeamiento conlleva esta mutación de destino y por ello el inicio de un procedimiento que valorara la conveniencia o no del otorgamiento del *planning permission* en ese caso.

3.2.1. *Planning permission*

Apuntado ya anteriormente, el emplazamiento de caravanas o *mobile homes* requiere la concesión del denominado *planning permission* por parte de la Autoridad local correspondiente, autorización que se asocia a la posibilidad de uso del suelo para la implantación de un alojamiento móvil.

Se debe tener en cuenta en primer lugar que no todas las situaciones por las que se coloca una caravana en un emplazamiento van a requerir la obtención de dicha autorización. Así, la regulación contenida en la *Town and Country Planning (General Permitted Development) Order* de 1995, en concreto su disposición segunda, exonera de dicho permiso los casos en los que no es necesaria la *caravan site licence*, segunda autorización requerida, asociándose esta circunstancia a casos tan dispares como, por ejemplo, cuando la caravana se si-

túa en las dependencias de una vivienda y su uso es incidental a la misma⁶.

Centrándonos en el proceso de solicitud, CLAYDEN (2003: 27-28) asocia dos mecanismos. El primero, el *outline permission*, se vincula a casos en los cuales el solicitante quiere un primer contacto con la Administración al plantearle la posibilidad de implantación de un desarrollo urbanístico. Se caracteriza por la flexibilidad en la documentación a presentar y se utiliza sobre todo cuando el promotor no es el propietario del suelo y quiere asegurarse de la legalidad del desarrollo previamente a la adquisición del suelo⁷.

Por lo que respecta al procedimiento normal de solicitud, éste se caracteriza, una vez presentada la instancia normalizada, por la apertura de un proceso de información pública en el cual participan todos aquellos entes públicos con intereses afectados. La decisión sobre su concesión recae en el denominado *Committee of local councillors*, previa propuesta de resolución formulada por el área de planeamiento una vez resueltas las alegaciones. Hay que tener presente que el plazo máximo de resolución se establece en ocho semanas desde la entrada de la solicitud en el registro de la Autoridad local, si bien existen excepciones como, por ejemplo, si el ámbito es mayor a una hectárea (trece semanas) o si es necesario un informe medioambiental (dieciséis semanas). La denegación de la autorización se puede impugnar ante el llamado *Planning Inspectorate*, ente estatal fundamental en la aprobación, por ejemplo, de los planes generales de ordenación urbana.

Cabe decir que una vez concedida la autorización, la *Town and Country Planning Act* de 1990 establece en su artículo 91 (1) la necesidad de desarrollar la actuación en el plazo de tres años. A su vez, la norma establece diferentes causas de revocación y revisión de dicha autorización (*vid.* art. 97) y la posibilidad de que se le incorporen diversos condicionantes, circunstancia que se da de manera excepcional ya que éstos se vinculan esencialmente a la concesión de la *caravan site licence*.

3.2.2. *Caravan site licence*

Como se ha podido comprobar, el término *caravan site* supone un concepto amplio en el que se engloba cualquier emplazamiento en el que se sitúa una caravana destinada a alojamiento ya sea temporal, asociado a motivos vacacionales o permanente como consecuencia de ser ésta la residencia habitual de una persona⁸. En este sentido, han surgido muchas dudas de si por el hecho de tener aparcada una caravana en el jardín de casa debe considerarse ese ámbito como *caravan site* y con ello la obligación de solicitar los permisos pertinentes.

Como indican DENYER-GREEN & UBHI (2013: 146-147), el artículo 2 de la *Caravan Sites and Control of Development Act* de 1960 recoge toda una serie de exclusiones a la necesidad de licencia, las cuales se asocian a aspectos y situaciones muy diversas y que van a influir de manera determinante a la hora de solicitar la misma. Así, dicha norma excluye los casos en que la caravana se sitúe en las dependencias de una vivienda y su uso sea incidental a la misma; el que una persona que viaje con su caravana aparque la misma en un sitio durante una o dos noches⁹; la instalación de hasta tres caravanas en una área de cinco acres (20.234 m²) para un máximo de veintiocho días al año; áreas utilizadas por organizaciones como «The Caravan Club» u otras organizaciones exentas; emplazamientos temporales utilizados por trabajadores agrícolas o forestales que desarrollan actividades en el ámbito; emplazamientos utilizados por trabajadores que realizan obras de construcción o de ingeniería en el lugar; o los casos de feriantes itinerantes siempre que estén previamente autorizados por la Secretaría de Estado.

Teniendo en cuenta las exclusiones, el procedimiento de solicitud se inicia a instancia del interesado mediante una solicitud normalizada a la que debe adjuntarse toda una serie de documentación especificada en la *Caravan Sites (Licence Applications) Order* de 1960. Entre esta documentación se incluye la necesi-

⁶ Como salvado se hace referencia a los alojamientos de feriantes en temporada invernal en donde aunque no es necesaria la *caravan site licence*, sí que se requiere el *planning permission*.

⁷ Por otra parte, ante los casos en que haya duda de la necesidad o no de obtención de esta autorización, también se puede realizar una consulta a la Autoridad local acerca de si el emplazamiento es legal o si la actividad que se quiere desarrollar no necesita este tipo de autorización, es decir, *planning permission*. En este sentido, el artículo 191

de la *Town and Country Planning Act* de 1990 recoge la posibilidad de solicitar un certificado denominado *Lawful Development Certificate* (LDC), el cual es vinculante para la Administración que lo emite.

⁸ *Vid.* Section 1(4) de la *Caravan Sites and Control of Development Act* de 1960. En este sentido, BEGGS, & al. (2012: 297).

⁹ Esta situación debe ser matizada ya que es necesario que no haya ninguna otra caravana en el emplazamiento o cerca de él y que éste no haya sido utilizado para dicha finalidad por más de veintiocho días en el año anterior.

dad de indicar la tipología de emplazamiento, el número máximo de caravanas y un plano del lugar a escala superior 1/500 en el que se detalle la disposición de las caravanas, los accesos, aseos, edificios accesorios, área de aparcamiento, abastecimiento, vertido o medidas anti-incendios.

Dejando a un lado los casos de exclusión de la licencia anteriormente enumerados, una vez que el solicitante cursa la instancia, hay que tener presente, como indica BASSET (2007: p. 381), que la Autoridad local tiene dos meses para resolver, reduciéndose este plazo a seis semanas en el caso de que el *planning permission* haya sido concedido una vez cursada la licencia. Asimismo, conviene señalar la existencia de silencio administrativo positivo si transcurren veintiocho días desde el periodo máximo de resolución, siempre y cuando haya habido constancia de la recepción de la instancia con la documentación completa por parte de la Autoridad local correspondiente¹⁰.

Por otra parte, en muchas ocasiones y dada la peligrosidad de estos emplazamientos, la autorización concedida se encuentra condicionada al cumplimiento de una serie de requisitos que se asocian principalmente a cuestiones de seguridad. La raíz de estos condicionantes proviene del artículo 5.4 la Ley de 1960, en el cual se posibilita la concesión condicionada previa consulta con el departamento de bomberos (*Fire and Rescue Authorities/FRA*). A ello se suma el que la Autoridad local concedente puede alterar, cancelar o imponer nuevas condiciones en cualquier momento siempre tras el correspondiente proceso de consulta con los interesados y con el departamento de bomberos si fuera necesario¹¹.

No obstante, no es sólo a estas condiciones de seguridad a las que se debe atender. En este sentido, es conveniente acudir a las recomendaciones que emite puntualmente el Departamento de Medio Ambiente (*Department of Environment*), en concreto las *Model Standard Conditions Residential Parks* de 2008, *Model Standard Conditions Holiday Parks* de 1989 y *Model Standards for Touring Caravan Sites* de 1983. En ellas se recogen diferentes estándares según nos encontramos ante caravanas destinadas a alojamiento residencial permanente o bien recreacional. Así, se regulan las distancias mínimas entre caravanas, accesos,

medidas de prevención de incendios, especificaciones sobre instalaciones eléctricas y de gas licuado (LGP), abastecimiento, saneamiento, vertido, superficies de asentamiento, estacionamiento o áreas comunes de recreo.

Sin duda, la incidencia de estas condiciones adquiere especial importancia ya no sólo por el hecho de que se prohíba o se restrinja la utilización de estos alojamientos móviles hasta que no se hayan ejecutado por parte del interesado, introduciéndose además la ejecución subsidiaria (*vid. arts. 5 y 9.3 de la Ley de 1960*), sino que incluso se puede revocar la licencia en el caso de incumplimiento por tres ocasiones de las condiciones impuestas.

4. Los emplazamientos de caravanas con carácter residencial. Derechos y relaciones contractuales

Como he reseñado anteriormente, según datos oficiales, en Inglaterra existen aproximadamente dos mil emplazamientos de caravanas con carácter residencial (*home parks*), si bien es verdad que el único estudio exhaustivo existente es el realizado por la OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER (2002) que rebaja dicho número a mil quinientos noventa y cuatro, aunque reconoce que su cifra «real», me imagino porque sólo se atiende a los emplazamientos legalizados, puede rondar la cifra de los dos mil (ver FIG. 2). Estos datos debemos referirlos a alojamientos residenciales, ya que, según las estadísticas, los emplazamientos de caravanas con fines vacacionales se incluyen en la relación de campamentos de turismo (*tourist campsites*) que más adelante reflejaré.

Como se aprecia, las variaciones de emplazamientos entre regiones son relevantes, identificándose un mayor número de los mismos en el sur de Inglaterra (57%), siguiendo el centro del país (21%) y, en menor medida, el norte (17%). A ello hay que sumar la composición de estos emplazamientos y el número de parcelas con las que cuentan, circunstancia que es evaluada a través de la división de los emplazamientos en tres categorías: emplazamientos pequeños (3-20), medianos (21-50) y grandes (más de 51). No obstante, el propio estudio advierte de la dificultad en algunos casos en la obtención de información en cuanto al tamaño

¹⁰ Véase en este caso las indicaciones del HARROTTAGE BOROUGH COUNCIL (2014).

¹¹ En el caso de estar en contra de esta concesión condicionada, el interesado puede interponer recurso contencioso

administrativo en el plazo de veintiocho días quedando por tanto a la espera de que el juzgado modifique o cancele las condiciones impuestas si las considera demasiado gravosas.

Fig. 2/ Distribución geográfica de los *home parks* en Inglaterra

County/Unitary Authority	Número <i>home parks</i>
Hampshire	102
Cornwall	81
Devon	79
Lancashire	74
Gloucestershire	65
Lincolnshire	65
Kent	63
Surrey	60
Cheshire	57
Somerset	52
Dorset	48
Cambridgeshire	46
Berkshire	43
Oxfordshire	41
Nottinghamshire	40
Essex	39
North Yorkshire	39
West Midlands	37
Wiltshire	37
Staffordshire	36
Hertfordshire	34
Bedfordshire	33
Norfolk	33
West Sussex	33
Avon	32
Cumbria	31
Worcestershire	31
Suffolk	30
Derbyshire	25
Warwickshire	24
Buckinghamshire	21
Herefordshire	20
Shropshire	20
South Yorkshire	19
East Sussex	17
Leicestershire	17
Yorkshire	15
Northamptonshire	9
West Yorkshire	8
Durham	7
Northumberland	6
Isle of Wight	5
Middlesex	5
Cleveland	4
East Yorkshire	3
Merseyside	3
Greater London	2
Humberside	2
Greater Manchester	1
Total	1.594

Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por la OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER (2002: 32).

de estos emplazamientos, de ahí la introducción de una cuarta categoría (desconocida) en la que se incluyen probablemente parques de caravanas de poca densidad. No obstante, estas cifras son estimativas ya que incluso en la categoría de emplazamientos grandes se han llegado a identificar parques de caravanas con cerca de trescientas parcelas (ver FIG. 3).

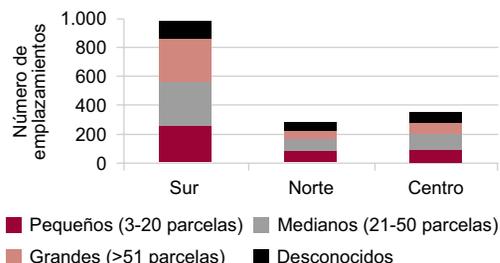


Fig. 3/ Distribución de emplazamientos para caravanas residenciales (*home parks*) en Inglaterra por zonas y tamaño

Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER (2002: 33).

Profundizando en las razones de este fenómeno residencial, es interesante acudir al estudio realizado por BEVAN [(2010: 965-985) y (2011: 546-547)], que asocia motivos tan dispares como los altos precios de la vivienda o simplemente el deseo de disfrutar de la jubilación optando por un modo de vida totalmente diferente. Con ello, la edad de estos residentes se centra esencialmente en personas de edades superiores a cincuenta años y en especial de más de sesenta y cinco años.

4.1. Relaciones contractuales entre residentes y propietarios de los emplazamientos

Teniendo en cuenta la importancia que han adquirido los parques de caravanas residenciales en las últimas décadas, la normativa inglesa, a través de la Ley de 1968 y las *Mobile Homes Act* de 1983 y 2013, ha estructurado todo un paraguas de protección jurídica sobre sus residentes, que se manifiesta sobre todo en regular las relaciones contractuales entre el inquilino y el propietario del lugar donde se asienta la caravana residencial o *mobile home*. Conviene advertir que esta regulación y sobre todo el establecimiento de derechos para los inquilinos, se asocia únicamente a las caravanas con destino habitacional de carácter permanente, excluyéndose por tanto los alojamientos vacacionales.

Desde nuestra perspectiva jurídica, resulta curioso cómo la regulación inglesa aplica sobre los *mobile homes* un régimen de protección parecido al que tienen los inquilinos de los inmuebles cuando nos referimos a los desahucios, a lo que se suman aspectos interesantes como el establecimiento de normas de convivencia en el emplazamiento donde se sitúa el alojamiento móvil, el régimen de notificaciones entre las partes interesadas ante la venta de un *mobile home*, el establecimiento del alquiler del emplazamiento o el importe de los suministros ante la inexistencia de contadores individuales.

Igualmente a la hora de estudiar el marco jurídico de protección del inquilino u ocupante, es necesario precisar qué entiende la normativa por tal y cómo lo delimita. En este sentido, su definición la podemos encontrar tanto en el artículo 1.1 de la *Caravan Sites Act* de 1968, como en la *Mobile Homes Act* de 1983, si bien existen importantes matizaciones en la delimitación que contiene una y otra normativa y con ello la protección que ofrecen. Así, la Ley de 1968 utiliza el término *occupier* para referirse a toda persona que tiene un contrato (*residential contract*) bajo el cual puede estacionar su caravana en un sitio autorizado para ello y ocupar éste como residencia (propietario) o, por el contrario, a ocupar como residencia una caravana estacionada en un lugar autorizado (inquilino)¹². Sin embargo, la *Mobile Homes Act* de 1983 asocia la figura del *occupier* a aquellos propietarios que «ocupan» un emplazamiento, por lo que no entran en su ámbito de protección las personas que residen en un *mobile home* alquilado.

4.2. Ocupación de la parcela. Relación contractual. Venta del *mobile home*

Dentro de las situaciones anteriormente enumeradas sobre la consideración del inquilino/ocupante, el caso más común es el del residente que posee su propio *mobile home* y paga al propietario del suelo una cuota, normalmente mensual (*site rent*), que engloba la ocupación de la parcela (*pitch*), los servicios

que proporciona el recinto y el mantenimiento de las zonas comunes.

Atendiendo a la relación contractual, ésta se basa en el acuerdo por el cual el denominado *occupier* puede estacionar su *mobile home* en un sitio habilitado para ello, constituyéndose en su residencia habitual. El artículo 1 de la *Mobile Homes Act* de 1983 recoge la necesidad de que este acuerdo se recoja por escrito, estableciéndose un plazo máximo para su formalización una vez finalizada la fase contractual preliminar. Profundizando en las condiciones contractuales, de conformidad con la parte I y II de la disposición I de la Ley de 1983, el modelo contractual contiene unas cláusulas fijadas de manera obligatoria (*implied terms*), a las que se suman otras en las cuales las partes tienen cierto margen de negociación (*express terms*)¹³.

Dicho esto, lo primero que hay que señalar es que los inquilinos pueden mantener de manera indefinida su *mobile home* instalado o durante el tiempo por el que tenga concedida la licencia el propietario del suelo (*planning permission*). No obstante, es preciso señalar que aunque la norma otorga el derecho al ocupante de rescindir el contrato, previa comunicación previa, ésta a su vez incorpora tres cláusulas contractuales resolutorias por las cuales el propietario del suelo puede resolver el contrato e instar el correspondiente desahucio ante los tribunales: a) no residir en el *mobile home* como única o principal residencia; b) malas condiciones de la vivienda que pueden afectar al emplazamiento; c) incumplimiento contractual como, por ejemplo, impagos del alquiler.

En cuanto al desahucio, se debe partir de que el artículo 3.1.b de la Ley de 1968 ya deja claro desde un primer momento que un ocupante con contrato sólo puede ser desahuciado mediante mandato judicial. A ello hay que sumar la prohibición de conductas de acoso sobre los inquilinos (*harassment*) consistentes en perturbar la paz y confort de los inquilinos o de sus familias; interferir de manera negativa en la prestación de servicios o facilidades necesarias para residir en el *mobile*

¹² Como se comprueba, la definición engloba dos aspectos como son el propietario del *mobile home* que sólo alquila la parcela y el inquilino que alquila tanto el lugar como el alojamiento, vinculándose en ambos casos un elemento esencial como es el destino residencial.

¹³ Vid. CLAYDEN (2003: 113 y ss.). Como cláusulas contractuales (*express terms*) se encuentran el derecho del ocupante al pacífico disfrute, la renta a abonar, el momento de pago y su revisión, los servicios o instalaciones comunes

de uso y disfrute, la obligación de mantenimiento y reparación del emplazamiento por el propietario de la parcela, el mantenimiento y reparación del *mobile home* por su propietario o el acceso del propietario de la parcela a la misma. Como cláusulas predispuestas (*implied terms*) se encuentra la duración del acuerdo, su resolución por cualquiera de las partes, el abono de rentas impagadas, la venta del *mobile home*, su donación o recolocación dentro del ámbito.

home; o la aportación de falsa información que altere de manera negativa el comportamiento del inquilino¹⁴.

Por otra parte, conviene destacar como aspectos interesantes de la relación contractual y que se recogen como cláusulas predispuestas (*implied terms*), las relativas a las situaciones de venta o donación del *mobile home* y el cambio de parcela a instancia del propietario del emplazamiento.

En cuanto a esta última, cabe decir que el propietario del suelo puede requerir al ocupante el trasladar el *mobile home* a otro lugar dentro del emplazamiento por situaciones extraordinarias o en el caso de tener que llevar a cabo reparaciones¹⁵. Los gastos de este traslado son a cuenta del propietario, pudiendo el ocupante solicitar el retorno del *mobile home* a su anterior emplazamiento una vez concluidas las reparaciones en la parcela. Asimismo es preciso señalar que fuera de estos casos, el propietario debe pedir el traslado ante el *First Tier Tribunal (Property Chamber)*, justificando las causas y manteniendo las mismas condiciones en el nuevo emplazamiento, corriendo igualmente con todos los gastos que conlleve.

Por lo que respecta a la venta del *mobile home* y el régimen de notificaciones con el propietario de la parcela donde se sitúa, tras la aprobación de la *Mobile Homes Act* de 2013 el propietario del *mobile home* no tiene que obtener aprobación del propietario del suelo, teniéndose por no puesta la cláusula que así lo dispusiera. La norma incluye como única condición el que se le remita cumplimentado el formulario denominado *Notice of Assignment* dentro de los siete días siguientes a la formalización de la compraventa, llevándose una comisión de un máximo del diez por ciento¹⁶.

En el supuesto de donación del *mobile home* a un miembro de la familia y sus repercusiones sobre el contrato con el propietario de la par-

cela, la *Mobile Homes Act* de 2013 sólo exige que se pruebe ante el propietario que el donatario es miembro de la familia, debiendo remitir la *Notice of Assignment* en el plazo máximo de siete días desde la donación, no recibiendo en este caso comisión¹⁷. Como se comprueba, tanto en la venta, como en la donación del *mobile home*, existe una subrogación contractual, manteniéndose en los mismos términos el contrato y por tanto con un inexistente margen de actuación por parte del propietario del emplazamiento.

Para finalizar, conviene señalar que la normativa también introduce diversas previsiones relativas a la sucesión ante la muerte del ocupante. En este sentido, la *Mobile Homes Act* de 1983 da prioridad a la pareja supérstite y si ésta no existiera, a un miembro de la familia del causante. En ambos casos, la norma asocia dos condiciones que deben cumplirse en el momento del fallecimiento: a) que el causante ocupara el *mobile home* como única o principal residencia, b) que la persona que reclama la subrogación contractual residiera con el causante.

4.3. Alquiler de parcela (*pitch fees*)

Un aspecto importante en la relación entre el ocupante y el propietario de la parcela donde se instala el *mobile home*, es el pago de una suma monetaria por el uso de la parcela, que a su vez engloba el uso y mantenimiento de las zonas comunes (*pitch fee*). En este sentido, la cantidad se fija contractualmente y sólo varía por el incremento del IPC y como consecuencia de las mejoras realizadas en el ámbito. En cuanto a su abono, éste puede ser semanal, mensual o anual, constando este hecho en el contrato así como su revisión anual. En este sentido, la normativa obliga a que la revisión se comunique con al menos veintiocho días de antelación, pudiéndose impugnar judicialmente si el ocupante no está de acuerdo con la misma¹⁸.

¹⁴ Acerca del desahucio y los derechos de los residentes en *mobile homes* se puede consultar el estudio realizado por McQUEEN (2013: 95-97). Asimismo, en lo referido a desahucios es preciso reseñar que la consideración de «ocupante» que recoge la Ley de 1968 engloba tanto el propietario de un *mobile home* que es desahuciado de la parcela que ocupa, como los supuestos en que el *mobile home* es alquilado. Vid. LANCASTER CITY COUNCIL (2015b).

¹⁵ Vid. Disposición 1, parte I, capítulo 2, párrafo 10. de la *Mobile Homes Act* de 1983.

¹⁶ Vid. Secretary of State (SI 1983/748). Esta situación se produce para compraventas realizadas a partir del 26 de mayo de 2013. Para los casos anteriores se establecía un procedimiento que se iniciaba con el envío al propie-

tario de la propuesta de venta (*Notice of proposed sale*), teniendo éste veintidós días para impugnarla ante los tribunales.

¹⁷ Como miembro de la familia se engloba al marido o esposa, pareja de hecho, padres, abuelos, hijos, nietos, hermanos, tíos, sobrinos, nietos o parientes por matrimonio o hermanastros.

¹⁸ Es preciso indicar que el incremento de la cuota se puede producir como consecuencia de las mejoras realizadas en beneficio de los ocupantes, previa consulta con ellos y acordadas por mayoría. A ello debe sumarse la existencia de motivos que pueden determinar una rebaja de la cuota, como la reducción de servicios o el deterioro de las instalaciones gestionadas por el propietario.

De igual manera es interesante analizar la gestión del pago de suministros en estos alojamientos. Como indica CONSUMER FOCUS (2012: 32-39), uno de los mayores problemas que existe es que la mayoría de los propietarios de *mobile homes* no tienen un contrato directo con la empresa suministradora de gas o electricidad, por lo que es el propietario del suelo el que les cobra las cantidades. A ello se suma el que en muchos casos no existen contadores, siendo frecuentes los acuerdos entre el propietario del suelo y la empresa suministradora para que sea éste el que abone el gasto total y luego «revenda» la energía a los inquilinos, debiéndose en todo caso respetar los precios máximos establecidos por la Office of Gas and Electricity Markets (OFGEM) y los criterios recogidos por dicho ente que obligan al propietario a justificar la cantidad cobrada a cada residente.

Por lo que respecta al abono del consumo por parte de los propietarios de los *mobile home*, el cargo de la energía puede incluirse en el alquiler, pagarse entre los residentes o abonarse según el consumo reflejado en los contadores que se hayan instalado por el propietario, identificándose por dicha organización numerosos problemas debido al oscurantismo en el pago de estos suministros e incluso situaciones en las cuales los inquilinos pagan la cantidad al propietario y luego éste no abona el suministro a la compañía con el riesgo lógico de corte del mismo.

En cuanto al abono del agua, los problemas son semejantes a los expuestos anteriormente para el gas y la electricidad, existiendo iguales parámetros de reventa que deben seguir lo dispuesto por la *Water Industry Act* de 1991 y los criterios prefijados de la Water Services Regulation Authority (OFWAT). Como se aprecia, el abono de los suministros presenta graves problemas, hecho que la normativa sobre *mobile homes* no regula dado que se trata de una situación que escapa a su ámbito.

4.4. Obligaciones de las partes y normas de convivencia

Dentro del marco contractual, la *Mobile Homes Act* de 1983 (disposición I, parte I, capítulo II., párrafo 21 y ss.) asocia toda una serie de obligaciones tanto al ocupante como al propietario de la parcela. Si en el primer caso éstas se

vinculan a mantener limpio el *mobile home*, así como el exterior, al propietario de la parcela se le exige reparar la solera donde se asienta el alojamiento, el mantenimiento de los suministros, accesos, vallas o árboles y, sobre todo, la obligación de garantizar al ocupante o propietario del *mobile home* el pacífico disfrute de su hogar y del emplazamiento donde se sitúa. No obstante, esta condición obligatoria debe compatibilizarse con la posibilidad de que el propietario pueda entrar en la parcela (no en el *mobile home*) para dejar el correo, leer los contadores o en situaciones de emergencia, debiendo fuera de estos casos solicitarlo con al menos catorce días de antelación¹⁹.

Otros aspectos interesantes a destacar de la relación entre el propietario y el ocupante es la facultad para la creación de asociaciones de residentes y el establecimiento de normas de convivencia (*site rules*) destinadas a regir el emplazamiento. En este sentido, su elaboración, variación o supresión sigue un complejo procedimiento en el que se debe consultar a todos los residentes y asociaciones de residentes constituidas, siendo posible su impugnación ante los tribunales ante el rechazo por parte del propietario de las alegaciones presentadas en la fase de consultas.

4.5. Impuestos y ayudas

El hecho de la utilización del *mobile home* o de la caravana como residencia conlleva en el aspecto tributario un sometimiento parecido al que tienen los propietarios de las viviendas cuando nos referimos al pago de impuestos locales. A este respecto, el residir en una caravana o *mobile home* no exime de la obligación tributaria consistente en el abono del denominado *Council Tax*, impuesto asociado a tener un «inmueble» y que se calcula clasificando las propiedades en ocho niveles a los que cada Autoridad local asigna un importe. Por otra parte, asociado al pago del impuesto existen una serie de descuentos o reducciones que delimitan el mismo teniendo en cuenta la situación del contribuyente o si el inmueble se encuentra vacío (*council tax reduction*)²⁰.

Igualmente es preciso resaltar la aplicación de las ayudas económicas existentes para el pago del alquiler. Con ello, aquellos residentes que por

¹⁹ En el caso del correo se permite el acceso entre 9 y las 14 horas, aplicándose igualmente este periodo para la lectura de contadores.

²⁰ Vid. CITY OF YORK COUNCIL (2014). Hay que advertir que desde abril de 2013 el *Council Tax Benefit* ha sido reemplazado por el *Council Tax Reduction* o también llamado

Council Tax Support. Instaurada en el marco de crisis económica, esta medida ha supuesto una importante reducción en las ayudas al restringir el acceso a las mismas y, sobre todo, al eliminar los descuentos por segunda residencia o al aumentar en un 150% el mismo en los casos de residencias que se encuentren vacías durante dos o más años.

su situación económica no pueden hacer frente al pago del alquiler de la parcela o del *mobile home*, pueden solicitar una ayuda económica para esta finalidad ante la Autoridad local correspondiente. Con ello, existen dos tipos de ayudas al alquiler en Inglaterra como son el *Local Housing Allowance (LHA)*, asociado a arrendatarios privados, y el *Housing Benefit (HB)*, que se centra esencialmente en arrendatarios públicos.

En el caso de los residentes de los parques de caravanas residenciales no es de aplicación el *LHA* ya que son excluidos de dicha ayuda, pero por el contrario sí que pueden solicitar el *Housing Benefit* siempre y cuando reúnan una serie de requisitos mínimos como no disponer de un capital superior a 16.000 libras. Es importante señalar que esta ayuda puede ser solicitada aunque sea propietario del *mobile home*, ya que en este caso la misma se destina al pago de la renta por la parcela donde se sitúa. Por último, en lo que respecta al importe de la ayuda, ésta se asocia con la valoración que hace la Autoridad local teniendo en cuenta el alquiler máximo en el área mediante el sistema comparado, por lo que el importe de la ayuda varía bastante según la zona donde se encuentre el referido *mobile home* (Vid. VALUATION OFFICE AGENCY, 2014).

5. Campings

Otra figura importante, cuando de emplazamientos para alojamientos móviles se refiere, son los campings. A este respecto, es preciso indicar que la figura del camping (*campsites*), poco tiene que ver con nuestro modelo de campamento de turismo al referirlo exclusivamente a los ámbitos donde se instalan tiendas de campaña.

Es verdad que los campings en Inglaterra tienen cierta conexión con los emplazamientos para caravanas con carácter turístico (*Holiday site for touring caravans*), conformando ámbitos con un doble uso con las consecuencias aparejadas a efectos de autorizaciones requeridas para su implementación. Este aspecto se puede apreciar claramente cuando se acude a los datos oficiales de VISIT ENGLAND (2015) a la hora de determinar cuántos campings existen en Inglaterra. Así, dicho organismo cifra en cerca de cuatro mil los emplazamientos, si bien precisa que los datos estadísticos que se ofrecen (ver FIG. 4), atendiendo a la delimitación conceptual que hace EUROSTAT (2015) y a la que deriva la estadística referida, no sólo deben referirse a campings (*campsites*), sino también a emplazamientos de caravanas recreacionales (*recreational vehicle parks*).

FIG. 4/ Número de campings en Inglaterra por localización

County/Unitary Authority	Tourist campsites
Bedfordshire	4
Berkshire	12
Bristol	3
Buckinghamshire	19
Cambridgeshire	30
Cheshire	39
Cornwall (U)	327
Isles of Scilly (U)	4
Cumbria	236
Derbyshire	181
Devon	310
Dorset	137
Durham	33
East Riding of Yorkshire	55
East Sussex	86
Essex	53
Gloucestershire	25
South Gloucestershire (U)	0
Greater London	13
Greater Manchester	7
Hampshire	101
Southampton (U)	4
Portsmouth(U)	3
Herefordshire (U)	68
Hertfordshire	6
Isle of Wight (U)	71
Kent	137
Lancashire	190
Blackpool (U)	12
Blackburn with Darwen (U)	0
Leicestershire	40
Leicester (U)	1
Rutland (U)	6
Lincolnshire	278
North Lincolnshire (U)	7
North East Lincolnshire (U)	2
Merseyside	17
Norfolk	135
North Yorkshire	211
Redcar & Cleveland (U)	4
Middlesborough (U)	0
Northamptonshire	16
Northumberland (U)	75
Nottinghamshire	38
Nottingham (U)	1
Oxfordshire	39
Shropshire (U)	23
Telford & Wrekin (U)	3
Somerset	123
North Somerset (U)	14
South Yorkshire	14
Staffordshire	32
Stoke on Trent (U)	2
Suffolk	54
Surrey	28
Tyne & Wear	7
Warwickshire	17
West Midlands	3
West Sussex	86
West Yorkshire	28
Wiltshire (U)	25
Swindon (U)	2
Worcestershire	36
Total	3.533

Fuente: elaboración propia a través de los datos de VISIT ENGLAND (2015).

Centrándonos en el marco normativo, si hasta ahora se ha analizado el procedimiento relativo a la implantación de parques de caravanas, en lo que respecta a campings la normativa de aplicación difiere ya que en este caso se solicita una licencia distinta.

Como indica STEWART (2001: 211), la aplicación de la *Caravan Sites and Control of Development Act* de 1960 se asocia únicamente a los emplazamientos de caravanas por lo que su regulación no es extensible a la figura de los campings conformados a través de tiendas de campaña (*tented camping*). En estos casos, no es esta norma la que se aplica, sino la *Public Health Act* de 1936, en concreto su artículo 269.

Adentrándonos en dicha norma, el precepto establece como elemento esencial el tiempo de permanencia para que esta actividad requiera o no licencia (*camping site licence*), autorización que se vincula al control de los requisitos sanitarios. Teniendo en cuenta este aspecto, la norma exige dicha licencia cuando la actividad se desarrolla durante más de cuarenta y dos días consecutivos o más de sesenta días en un año, si bien existen una serie de excepciones recogidas en los apartados quinto y sexto del mencionado artículo por las cuales no es necesario permiso, por ejemplo, si el alojamiento forma parte incidental de la vivienda y es usado por los habitantes de la misma o se trata de alojamientos conexiones con explotaciones agrícolas que sirven de hospedaje para trabajadores.

Además de la autorización, debe sumarse la necesidad del *planning permission* cuando el ámbito es utilizado como camping durante más de veintiocho días al año, no concediéndose la *camping site licence* hasta que no se haya obtenido el anterior permiso. Asimismo, es preciso indicar que cuando se pretenda una dualidad de usos (caravanas y camping), la licencia sobre el emplazamiento no se tramita a través del artículo 269 de la *Public Health Act* de 1936, sino que la norma de aplicación es la *Caravan and Control of Development Act* de 1960. A ello debemos sumar que los condicionantes o estándares requeridos de las tiendas se asimilan a los

que se requieren para las denominadas *touring units*.

Por lo que respecta al procedimiento de solicitud de la autorización, éste se inicia con la presentación de un proyecto en el cual se muestre el emplazamiento, distribución de las tiendas de campaña, aparcamiento, medidas antiincendios, suministros, saneamiento, accesos, etc. El plazo de resolución suele rondar los veintiocho días naturales, existiendo silencio positivo.

Para concluir, hay que señalar que de conformidad con el artículo 269, cada Autoridad local cuenta con una serie de condicionantes que deben cumplir los emplazamientos como densidad, distancia entre tiendas, abastecimiento, saneamiento, lavandería o gestión de residuos²¹.

6. Emplazamientos públicos para colectivos desfavorecidos

Cuando se habla de alojamientos móviles y en especial del denominado *caravanning*, hay que hacer necesaria mención a un colectivo social importante como son los gitanos (*gypsies*) o los llamados trotamundos (*travellers*), grupos que son definidos en el artículo 24.8 de la *Caravan Sites and Control of Development Act* de 1960 como personas con hábitos de vida nómada, independientemente de su raza u origen, excluyéndose los miembros de un grupo organizado de feriantes o las personas que participan en los circos itinerantes²².

Históricamente, estos colectivos han sido proclives a levantar asentamientos de manera ilegal, arrastrando con ello problemas sanitarios y auténticos quebraderos de cabeza para las Autoridades locales. Esta situación conllevó a que desde la perspectiva legal se articularan diferentes medidas ya no sólo de lucha contra la aparición de asentamientos ilegales, sino también de protección de los derechos de estos colectivos, traducida en que por parte de la Administración se proporcionaran emplazamientos adecuados para los mismos (artículo 24.2 de la Ley de 1960), así como facilidades habitacionales (art. 6.4 de la *Caravan Sites Act* de 1968)²³.

²¹ Como ejemplo se puede consultar la información ofrecida por el TEIGNBRIDGE DISTRICT COUNCIL (2014).

²² Introducido por el art. 80.2.b de la *Criminal Justice and Public Order Act* de 1994. A ello se puede sumar la definición recogida en el artículo 225 de la *Housing Act* de 2004. En realidad dicha definición se recoge también en la *Caravan Sites Act* de 1968 a raíz del caso *Mills v Cooper* de 1967; sin embargo, en el caso *R v South Hams*

District Council de 1994 se demostró que esta definición era insatisfactoria y se consideró definir a estos colectivos como aquellos que viajan con el propósito de hacer o que buscan su sustento y no personas que se trasladan de un lugar a otro sin ningún tipo de conexión entre sus movimientos y sus medios de vida.

²³ Como señala NINER (2011: 143-145), en 2011 el número de emplazamientos públicos se cifró en trescientos

No obstante, como señala CLAYDEN (2003: 138-140), la aprobación de la *Criminal Justice and Public Order Act* de 1994 (artículos 77 a 80) supone un punto de inflexión en esta problemática por dos aspectos. El primero es la eliminación de la obligación que tenían las Autoridades locales de proporcionar asentamientos a estos colectivos (*vid.* art. 80), transformándola en una posibilidad que pueden ejecutar en el ejercicio de sus competencias. El segundo aspecto es la asunción de poderes por parte de las Autoridades locales para proceder al desalojo de cualquier persona que resida de manera ilegal en un alojamiento móvil o vehículo instalado en suelo público, añadiéndose la prohibición de regresar a ese emplazamiento en el plazo de tres meses, siendo este hecho constitutivo de infracción.

Como se aprecia, estos cambios conllevan una revolución en la actuación pública frente a estos asentamientos, remarcada sobre todo por la desaparición de esa tutela habitacional que se vinculaba a las Autoridades locales y que acompañaba en gran parte la acción de desahucio. A pesar de ello, es cierto que estas actuaciones han sido suavizadas a través de la aplicación de las recomendaciones emitidas por parte del Gobierno. En este sentido, hay que destacar sobre todo lo dispuesto en la *Circular 18/94* del Department of the Environment (DoE). Como indican JOHNSON & *al.* (2006), aunque en dicha circular se legitima el desahucio ante la negativa de traslado por parte de los residentes de un campamento ilegal a un sitio proporcionado por ella, es cierto que se matiza al indicar de manera expresa que en los casos en que no existan emplazamientos disponibles y el campamento ilegal no causara perjuicio, la Autoridad local debe respetar el mismo e incluso proporcionar servicios básicos (aseos, agua potable, etc.)²⁴. Con ello, aunque la Administración está respaldada para proceder a su desahucio, debe valorar previamente si se reúnen todas las condiciones que hagan necesario el mismo.

veinte, proporcionando cerca de cinco mil parcelas de las cuales sólo doscientos setenta y uno son para alojamiento temporal. A ello hay sumar cerca de cien emplazamientos privados, en su mayoría autogestionados por los propios residentes, que dan cobijo a dos mil cuatrocientas caravanas. Por otra parte, hay que tener en cuenta que aunque el número total de gitanos o transeúntes es desconocido en Inglaterra, se estima entre cien mil y doscientas cincuenta mil.

²⁴ BANCROFT (2000) analiza la evolución normativa en lo que se refiere al colectivo gitano, asociando dos normas esenciales, la *Caravan Sites Act* de 1968 y la *Criminal Justice and Public Order Act* de 1994. Asimismo, este autor alude a las dificultades de creación de asentamientos en emplazamientos privados tras la Ley de 1994, sobre todo por la obligación de conseguir el *planning permission* de las Autoridades locales.

Teniendo en cuenta la existencia de emplazamientos públicos donde se facilita que estos colectivos puedan instalar su residencia habitual, otro aspecto interesante a analizar y que tiene importante repercusión es el relativo a la problemática surgida en relación a la protección de los derechos humanos ante la ejecución de desahucios por parte de las Autoridades locales cuando se está residiendo en ellos. En este sentido, la protección de los inquilinos que ofrece la *Housing Act* de 1983 frente a los desahucios no era aplicable en estos casos, hecho al que había que sumar la no exclusión de la posibilidad recogida en la *Caravan Sites Act* de 1968 de suspensión judicial de la orden de posesión.

Sin duda, el caso *Connors vs. The United Kingdom* (66746/01) (2005) puso de relieve esta situación a raíz precisamente de un desahucio realizado por parte de una Autoridad Local²⁵. Dicho caso llegó al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el cual determinó que se había producido un quebranto en los derechos humanos de la familia ante la desprotección que había tenido ésta en su desahucio²⁶. Este pronunciamiento marcó un cambio total en la normativa, poniendo freno legal a la actuación de las Autoridades locales al introducirse a través de la *Housing and Regeneration Act* de 2008 una protección de los derechos de los residentes de los emplazamientos públicos al equiparlos con los que disfrutaban los residentes de ámbitos privados.

Centrándonos en los emplazamientos públicos, hay que reseñar que cuando hablamos de éstos, la *Mobile Homes Act* de 1983 recoge una importante distinción entre parcelas destinadas a un alojamiento permanente (*permanent pitches*) o temporal (*transit pitches*) para el caso en que se produzca una ocupación por un periodo máximo de tres meses. Esta diferencia es relevante, ya que la equiparación total de derechos con los residentes en empla-

²⁵ Con ello, el Tribunal concluyó que se había producido una vulneración del art. 8 del Convenio europeo de derechos humanos relativo al derecho al respeto de la vida privada y familiar. En este sentido, *vid.* KENNA (2009: 489).

²⁶ Por otra parte, no se debe pasar por alto la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos *Coster contra el Reino Unido* de 18 de enero de 2001, la cual gira en torno a la problemática de la denegación de licencia a una familia gitana para instalar una caravana en un terreno de su propiedad por motivos de protección paisajística. Como señala BOUZZA (2003: 167, 177 y ss.), en el presente caso se produce un enfrentamiento entre el derecho a la vida privada, familiar y al domicilio (art. 8 del Convenio), y el interés general a la protección del medio ambiente. A ello se sumaba la circunstancia, antes aludida, de las obligaciones que asumieron las Autoridades locales en la creación de emplazamientos para caravanas y que en el presente caso se dejó en entredicho.

zamientos privados sólo se produce en las parcelas con alojamientos permanentes, incorporándose a los temporales muchos menos derechos dada su situación transitoria. Así, y profundizando en los derechos asociados a los residentes permanentes de parcelas, a éstos se les aplica las mismas previsiones anteriormente analizadas sobre contratos, sucesión, resolución contractual, mejoras, reparaciones, pacífica convivencia o pago del alquiler, con la exclusión de lo relativo a las normas de convivencia por el cual los residentes no tienen derecho a consulta previa antes de la aprobación de las mismas.

7. Conclusiones

Como se ha podido comprobar, la utilización de los alojamientos móviles es un fenómeno singular en Inglaterra, sobre todo cuando hacemos referencia a los que tienen un uso residencial.

La creación de parques de caravanas deja poco margen a la improvisación al regularse detalladamente todos los aspectos ya sea en el sentido de su delimitación conceptual, implantación, requisitos o derechos de sus ocupantes. A ello se suma la existencia de abundante jurisprudencia y las diferentes circulares e instrucciones emitidas por la *Secretary of State* con el objeto de aunar la intervención de las Autoridades locales en esta materia.

De toda esta regulación destaca sobre todo la asociada a las caravanas de uso residencial con una asimilación de los derechos de sus ocupantes con los que disfrutaban los inquilinos de inmuebles. Hay que tener presente que el hecho de que en la mayoría de los casos el propietario del alojamiento móvil no coincida con el propietario del suelo donde se instala el mismo, implica la necesidad de regular las relaciones entre ambos.

Por otra parte, conviene aludir a la disparidad conceptual cuando hablamos de la caravana como alojamiento móvil y el surgimiento de conceptos asociados como el de *mobile home* o el de *park home*. En este sentido, los diferentes usos que se pueden dar a una caravana determinarán el concepto exacto a utilizar, vinculándose estos dos últimos términos al de caravana de uso residencial. Ello también influye en otros aspectos como la tipología de emplazamiento que si bien es cierto que a efectos de autorización urbanística tiene pocas consecuencias, no ocurre lo mismo con los derechos de sus ocupantes con una clara diferenciación entre los que tienen un carácter

residencial o, por el contrario, habitan la misma por motivos vacacionales.

Para concluir, no hay que obviar los problemas de aplicabilidad de estas regulaciones al ámbito español, especialmente todo lo relativo a las caravanas de uso residencial permanente. Situándonos en nuestro país, la consideración de los campamentos de turismo o campings como alojamientos turísticos al aire libre hace que la normativa turística restrinja su ocupación a través del establecimiento de periodos máximos de permanencia que varían según la Comunidad Autónoma de que se trate. A ello se suma que la propia finalidad de estos alojamientos, el contacto con la naturaleza, arrastra que su implantación se produzca en suelos no urbanizables. En este sentido, la conformación de núcleos de población en esta clase de suelo se ha constituido en uno de los problemas más importantes a los que se enfrenta el planeamiento, por lo que la permisibilidad en la aparición de parques de caravanas residenciales chocaría frontalmente con la propia clasificación del suelo y su finalidad.

No hay que obviar que como consecuencia de la crisis económica se han identificado cada vez más personas que ven en los campings un lugar apto para residir, apoyado en gran medida por sus precios asequibles y las facilidades habitacionales y servicios que se ofrecen. La picaresca de estos residentes y la amplitud de los límites máximos de permanencia, ha conllevado en algunos casos una mutación residencial de los campamentos de turismo aprovechando precisamente estas circunstancias.

La coordinación entre la legislación turística y urbanística es necesaria para evitar todas estas problemáticas y aunar con ello criterios que den respuesta a estos cambios de tendencia habitacionales que, aunque en la actualidad no tienen mucha incidencia, están en aumento. La restricción en los periodos máximos de ocupación o el establecimiento de mayores controles e inspecciones sobre estos emplazamientos, ayudaría en gran parte a evitar estas prácticas. No obstante, no debemos pasar por alto la conveniencia de que el planeamiento tenga en cuenta la posibilidad de implantación de áreas residenciales conformadas a través de alojamientos móviles, regulación que despojada de cualquier consideración turística, debería establecer toda una serie de condicionantes para su correcto desarrollo. Si así ocurriera, el modelo inglés puede servir perfectamente de referencia para establecer una regulación global que atienda no sólo a aspectos dentro de la esfera del derecho público, sino también del privado.

8. Bibliografía

- BANCROFT, A. (2000): «No Interest in Land: Legal and Spatial Enclosure of Gypsy-Travellers in Britain», *Space and Polity*, 4 (1): 41-56.
- BASSET, W. H (2007): *Environmental Health Procedures*. 7th edition, Routledge. Taylor & Francis. Milton Park.
- BEGGS, J. & G. THOMAS & S. RICKARD (2012): *Public order: law and practice*, Oxford University Press, Oxford.
- BEVAN, M. (2010): «Retirement lifestyles in a niche housing market: park-home living in England», *Ageing and Society*, 30 (06): 965-985, August.
- (2011): «Living in Non-permanent Accommodation in England: Liminal Experiences of Home». *Housing Studies*, 26 (4): 541-554.
- BOUAZZA ARIÑO, O. (2003): «Respeto a la vida privada y protección del medio ambiente en la jurisprudencia del tribunal europeo de derecho humanos», *Revista de Administración Pública*, 160: 167-202.
- CAMERON BLACKHALL, J. (2005): *Planning Law and Practice*, Cavendish publishing, Abingdon.
- CITY OF YORK COUNCIL (2014): *Council Tax*. Disponible en: http://www.york.gov.uk/info/200166/council_tax.
- CLAYDEN, P. (2003): *The Law of Mobile Homes and Caravans*, Shaw & Sons, Crayford.
- COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (2012): *A better deal for mobile home owners - Consultation*, May, Disponible en: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/8362/21280282.pdf
- CONSUMER FOCUS (2012): *Living the Dream*. An investigation into life on park home sites in England. Disponible en: <http://www.consumerfocus.org.uk/files/2012/10/Living-the-dream.pdf>
- CULLINGWORTH, J. B. & V. NADIN (1994): *Town & Country Planning in Britain*. (11th ed.), Routledge, Londres.
- DENYER-GREEN, B. & N. UBHI (2013): *Development and planning law* (4th ed.), Oxon: Routledge, Abingdon.
- EUROSTAT (2015): *Glossary: Other collective accommodation establishments*. Disponible en: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Other_collective_accommodation_establishments
- GORDON, R. J. F. (1985): *The law relating to mobile homes and caravans*, Shaw & Sons, Londres.
- HARROGATE BOROUGH COUNCIL (2014): *Caravan and Camping Site*. Disponible en: <http://www.harrogate.gov.uk/pp/Pages/Caravan-and-Camping-Site-Licences.aspx>
- JEREMIAH, D. (2000): *Architecture and design for the family in Britain, 1900-1970*, Manchester University Press, Manchester.
- JOHNSON, C. & A. MURDOCH & M. WILLERS (2006): *The Law relating to Gypsies and Travellers*. Disponible en: http://www.gypsytraveller.org/pdfs/the_law_relating_to.pdf
- KENNA, P. (2009): «El derecho a la vivienda en Europa: deberes positivos y derechos exigibles (según la jurisprudencia del Tribunal europeo de derechos humanos)». *Revista de Derecho Político*, 74: 479-501.
- LANCASTER CITY COUNCIL (2015): *Mobile Home Parks (Permanent Residential Caravan Sites)*. Disponible en: <http://www.lancaster.gov.uk/environmental-health/caravan-site-licensing/mobile-home-parks-permanent-residential-caravan-si/>.
- (2015b): *A guide to: the caravan sites act 1968*. Disponible en: <http://www.lancaster.gov.uk/Documents/EnvHealth/HS/CARAVAN%20SITES%20ACT%201968%20Guide.pdf>
- MCQUEEN, J. (2013): *An Emerald guide to Landlord and Tenant Law*, Straightforward co Ltd. United Kingdom.
- NINER, P. (2011): «Accommodating nomadism? An examination of accommodation options for gypsies and travellers in England». *Housing Studies*, 19 (2): 141-159.
- OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER (2002): *Economics of the Park Homes Industry*, ODPM, Londres.
- RAVETZ, A. & R. TURKINGTON (2011): *The place of home. English domestic environments 1914-2000*, Taylor & Francis, Londres.
- SPEAIGHT, A. (2010): *Architect's Legal Handbook: The Law for Architects*, Elsevier, Oxford.
- STEWART, J. (2001): *Environmental Health and Housing*, Spoon Press, Londres.
- TEIGNBRIDGE DISTRICT COUNCIL (2014). *Licence Conditions - Tented Site*. Disponible en: <http://www.teignbridge.gov.uk/CHttpHandler.ashx?id=35789&p=0>
- VALUATION OFFICE AGENCY (2014). *Rent Officer Handbook-site fees*. Disponible en: <http://www.voa.gov.uk/corporate/publications/Manuals/RentOfficerHandbook/HousingBenefitReferral/Determination/c-roh-caravan-site-fees.html>
- VISIT ENGLAND (2015): *Accommodation Stock Audit 2012*. Disponible en: <http://www.visitengland.org/insight-statistics/major-tourism-surveys/accommodations/accommodationstock/>
- WILSON, A. (1959): *Report, Caravans as Homes*. Ministry of Housing and Local Government, Londres.

Abstracts

Spatial Clanning of Tourism in Island Spaces

Moisés R. SIMANCAS CRUZ

Abstract: Insularity constitutes a feature of territorial identity which, in turn, is considered as a basic, limiting and differential conditioning factor for tourism-related spatial-planning processes. This determines the need to for instruments adapted to it to be enabled. The purpose of this paper is to analyse the strengths and weaknesses of Special Island Tourism Territorial Management Plans, which have been considered, at least in theory, as the instruments for tourism planning in the island spaces of the Canary Islands. However, the delay in approving them and, above all, complacency, lack of action and apathy when it came to implementing the determinations of those approved has turned them into “paper plans”. A systemic research method based on observation, measurement and interpretation has been applied, enabling us not only to examine the design, execution, effects and usefulness of these planes, but also to make an evidence-based value judgment as to their efficiency.

Keywords: Insularity. Land Planning. Tourism. Canary Islands.

The *Gran Valencia* Administrative Corporation (1947-1986)

Juan Ramón SELVA ROYO

Abstract: This research studies the metropolitan development of the city of Valencia (Spain) carried out by the *Gran Valencia* Administrative Corporation, a special entity that was born after the approval of the first district management plan (1946), and one of which few monographic studies have been undertaken. Ever since it was created and up to the present day, through various administrative formats and with varying degrees of success, the supramunicipal approach to urban development in the town of Turia has not been abandoned. Addressing the vicissitudes of the first of these entities (which existed for nearly forty years), the paper explores the historical and morphological evolution of its territory through an original graphical synthesis. By compiling its documentary background, which is still dispersed across various archives, it has also been possible to carry out a critical assessment of the work of the *Gran Valencia* Technical Office, thus contributing towards recognition of one of the pioneering administrative entities for urban planning in Spain.

Keywords: Town Planning. Administrative Corporation. Metropolitan Area. Country Planning. Valencia (Spain).

Modernity imported from the Americas: Spain at the Sixth Pan-American Architects' Congress, a Graphic Void

José Antonio FLORES SOTO

Abstract: In 1947 four Spanish architects — José Fonseca, Luis Gutiérrez Soto, José María Ayxelá and José María de la Vega — attended the sixth Pan-American Architects' Congress in Lima, Peru, to show the architecture that had resulted from a decade under the Franco regime. The disappointment was huge. Instead of success, they were met with incomprehension, but also an international modernity that was unknown.

Only one photograph of this trip was published at the time, one of the four architects on their return. However, the reports made by two of them revolutionised the Spanish architectural scene. After that experience, all of them left behind the post-war traditionalist language in their works.

This paper reconstructs the trip to Lima of these four architects of the Franco regime, reviewing what they saw and what they said. It also includes unpublished images from the architecture exhibition that so impressed those traditionalist architects. The aim is to disentangle a common space to explain the importance of that visit in the modernisation of Spanish architecture in the second half of the twentieth century.

Keywords: Contemporary Spanish Architecture. VI Panamerican Architects' Congress. Lima. Luis Gutierrez Soto. Jose Fonseca. Las Villuercas.

The Application of Landscape Character Assessment to Mid-mountain Spaces: the Landscape of the las Villuercas Massif

Rubén FERNÁNDEZ ÁLVAREZ

Abstract: This paper sets out the guidelines followed to foster public participation in the European Landscape Convention and the Landscape Character Assessment (LCA) methodology. A section is devoted to explaining the use of LCA, including its methodological approaches and its application to a specific case: the landscape of the Las Villuercas massif.

Keywords: European Landscape Convention. Landscape Character Assessment. Landscape. Mountains. Citizen Participation.

The Housing Debate in the Media, as Reflected in Badajoz between 1900 and 1975

José-Manuel GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Abstract: The debate on housing is still a live one, although certain concerns about access to housing had already been taken into account in earlier centuries, when social concerns were accentuated by migratory movements. We have chosen to focus on one source, the press, and a medium-sized city, Badajoz, although the paper also reflects on nationwide regulations and public developments at a national and provincial level. The period chosen for the study, between 1900 and 1975, is of interest because it shows the evolution of certain euphemisms, using such terms as “cheap or economical homes”, “working-class neighbourhoods”, “social or limited-rent housing” and “officially protected housing”; while at the same time reference is also made to the concern for urban planning, interior distribution and architectural aesthetics. The issues posed by suburbs, green-belt developments and absorption estates also came to light during this period.

Keywords: Architecture. Urbanism. Housing. Press. Badajoz.

Designations of Origin and Territorial Quality Marks: The cases of Méntrida, Mondéjar and Uclés in Castile-La Mancha (Spain)

Silvia FREITAS CAETANO & Obdulia MONTESERÍN ABELLA & Consuelo DEL CANTO FRESNO

Abstract: In the European context, quality concepts such as ‘Designations of Origin’ (DOs) are usually related to Rural Territorial Development (RTD) processes. Although RTD is not the purpose of DOs, its inclusion in European rural-development policies shows their potential for fostering dynamics of this type. In addition, Territorial Quality Marks are quality concepts that were set up for the specific purpose of generating RTD processes, emerging from practical experiences of processes of this type. This paper explores the approach between these two concepts, seeking, by studying three wine-making Designations of Origin in the Castile-La Mancha region, to understand the parts of a DO that may lead to fostering RTD processes. By examining surveys and interviews with local agents, and through Social Networks Analysis (ARS), each DO studied (Méntrida, Mondéjar and Uclés) reveals different types of behaviour, showing which DOs are closer or farther removed from the idea of MCT, and therefore RTD.

Keywords: Designations of Origin. European Territorial Quality Marks. Rural Territorial Development. Social Network Analysis. Castile-La Mancha (Spain).

Study of Regulations and Urban-Planning Issues of Caravan and Mobile-Home Sites in England

Nicolás Alejandro GUILLÉN NAVARRO

Abstract: The use of caravans as regular housing in England has resulted in the approval of various regulations in order not only to control the location of caravan sites, but also to tutor relationships between caravan occupiers and the owners of the land where they are positioned.

The residential use of mobile accommodation in this way is completely different from the caravans-for-tourism view of caravans in Spain, even affecting our concept of tourism camping. This paper attempts to analyse all these questions and bring to light the issues that have arisen around them.

Keywords: Caravans. Mobile Homes. Camping. Licenses. Planning Regulations. England.

2015. Una recuperación gradual del mercado de vivienda en España

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

Doctor en CC. Económicas y Vocal del Consejo Superior de Estadística del INE.

«La proporción de propietarios ha descendido durante ocho años, hasta el 63,7% en el primer trimestre de este año desde un máximo del 69% en 2004, de acuerdo con un informe del Centro de Estudios de Vivienda de la Universidad de Harvard. El otro lado del declive en la proporción de propietarios es un “boom” en las viviendas alquiladas y un aumento significativo en el coste del alquiler. 2004-14 ha sido el más fuerte intervalo de diez años en cuanto a aumento de los hogares que viven de alquiler».

SEARCEY, Dionne (2015): «More american are renting, and paying more, as homeownership falls». *The New York Times*, 24 de junio.

1. Introducción

En los primeros meses de 2015 se ha mantenido la recuperación en la economía mundial. La economía española aceleró el crecimiento en 2015, situándose este en el entorno del 3%. Dicho crecimiento ha estado acompañado de un fuerte aumento del empleo, de un ligero superávit de balanza de pagos y de una reducción del todavía importante déficit público. En el mercado de vivienda se ha mantenido en 2015 el aumento de las ventas de viviendas y ha destacado sobre todo el mayor aumento experimentado por los precios de los alquileres. Merece subrayarse que el aumento de los hogares está teniendo lugar a la vez que retrocede el número de los que viven en propiedad. En los dos primeros apartados de este trabajo se comenta la evolución de la economía mundial y de España. En los apartados tercero a quinto se analiza la situación del mercado de vivienda en España y en el sexto y último apartado se destacan algunos aspectos relacionados con la política de vivienda.

2. Economía mundial y Eurozona. La debilidad de la inversión

La recuperación de la economía mundial parece consolidarse en 2015, aunque el crecimiento está muy por debajo del correspondiente a los años precedentes a la crisis. El primer trimestre de 2015 supuso un claro freno al crecimiento, aunque en los meses posteriores la situación ha vuelto a normalizarse. La recuperación citada se está apoyando en factores temporales, como es el menor precio del petróleo, la presencia generalizada de políticas monetarias de signo expansivo y la práctica de políticas fiscales y presupuestarias de carácter neutral. Esto último contrasta con el perfil restrictivo mantenido durante un largo periodo de tiempo por parte de numerosos gobiernos.

Se considera que la recuperación resulta menos intensa de lo que podría ser, sobre todo si se compara la actual con otras etapas equivalentes. En esta evolución está destacando el menor dinamismo de la inversión en capital productivo y de la inversión pública en obra civil. El

débil crecimiento de la inversión impide, pues, un ritmo mayor de crecimiento, lo que ejerce una influencia depresiva sobre los niveles de empleo, de salarios y también debilita el comportamiento del consumo privado y al propio producto potencial de la economía (OCDE, 2015).

En todo caso el producto y el comercio mundial acelerarán en 2015 el crecimiento respecto de 2014 de forma moderada (ver FIG. 1). El PIB mundial crecerá a un ritmo del 3,5% en 2015, resultante de un 2,4% por parte de los países desarrollados y de un 4,3% por los países emergentes, que están sufriendo una importante desaceleración en el crecimiento. La economía de Estados Unidos puede elevar el crecimiento hasta el 3,1%, según el Fondo Monetario Internacional en sus previsiones de primavera. El precio del petróleo ha descendido en un 48% en enero-mayo de 2015 respecto del mismo periodo del pasado ejercicio (ver FIG. 2).

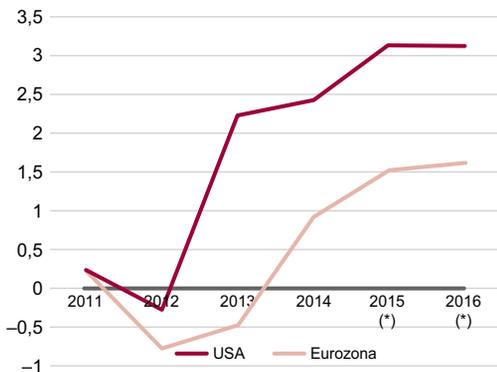


FIG. 1/ Estados Unidos y Eurozona. Tasas de variación del PIB, precios constantes, 2011-2016 (previsión) (%)
Fuente: FMI.

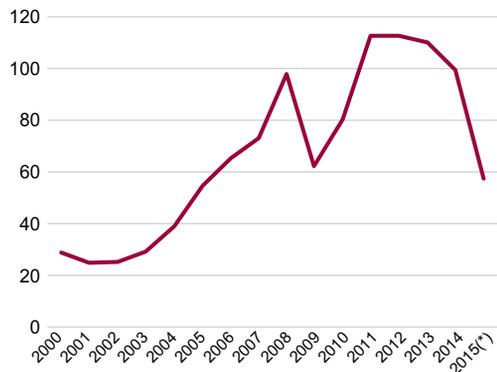


FIG. 2/ Precio del petróleo del Mar del Norte (\$/baril). Medias anuales, 2000-2015 (previsión)
Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

La recuperación de la inversión productiva parece estar teniendo lugar en 2015. Un mayor nivel de la misma exigirá no solo políticas económicas expansivas sino también requerirá mejorar los niveles generales de confianza de los agentes económicos.

En cuanto a la Eurozona, tras haber crecido a un modesto ritmo del 0,8% en 2014, puede llegar a hacerlo en un 1,5% en 2015. Junto a los factores temporales que impulsan el crecimiento de la economía mundial, en el caso de la Eurozona ayuda asimismo al crecimiento la devaluación del euro frente al dólar en el transcurso de 2015. Dicha devaluación ha sido del -18,8% en enero-mayo de 2015 respecto del mismo periodo del pasado año (ver FIG. 3).

Tal evolución se deriva del carácter más laxo que ha tomado la política monetaria en la Eurozona, donde el Banco Central Europeo está desarrollando un programa de aportación de liquidez a los bancos que se inició en marzo de 2015 y que puede prolongarse hasta septiembre de 2016, en función de la evolución de la tasa de inflación de la Eurozona.

En la aceleración del crecimiento de la economía de la Eurozona en 2015 puede desempeñar un papel decisivo el consumo privado, para el que se ha previsto un crecimiento del 1,9% en 2015, tasa que casi duplica la de 2014 (1%) (BCE, 2015). En el resto de los datos básicos de la previsión de la Eurozona para 2015 destaca la relativa a un crecimiento de los precios de consumo del 0,3% en términos medios, la reducción del déficit de las administraciones

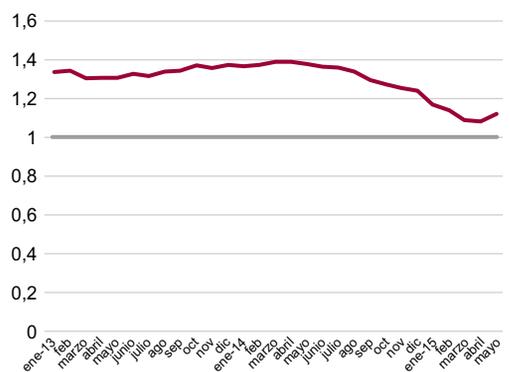


FIG. 3/ Tipo de cambio dolar/euro. Serie mensual, 2013-2015
Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

públicas del 2,0% y la persistencia de un superávit corriente de balanza de pagos del 3,3%.

Como se ha indicado, el crecimiento de la economía de la Eurozona va a depender en 2015 estrechamente de la evolución del consumo privado, pues la demanda externa neta de la Eurozona se ha reducido algo en 2015. La evolución de dicha magnitud aparece muy ligada al comportamiento de la renta real disponible de los hogares. En el comportamiento de dicha magnitud en 2015 incidirá el posible mayor aumento de los salarios, el crecimiento del valor del patrimonio neto de los hogares y la mayor posibilidad de endeudamiento de los mismos, ante la política citada del BCE. Se considera asimismo que la inversión en vivienda tocará fondo y dejará de disminuir en 2015, debido a los bajos tipos de interés de los préstamos hipotecarios y a la relajación general de las condiciones de financiación.

La Eurozona se enfrenta al problema de Grecia, donde hay una amplia posibilidad de quiebra (impago de la deuda) y de salida de la Eurozona de dicho país. La aceptación de la oferta de los acreedores llevaría a una política deflacionista que aún se prolongaría más. Pero

«El peligro mayor es la consideración por los inversores y por los ciudadanos de que la eurozona es una unión efectiva si fuerza la salida de un estado miembro. La irreversibilidad es lo que distingue a una unión monetaria de un sistema de tipo de cambio fijo con una sola moneda» (MUNCHAU, 2015).

3. El recobrado dinamismo de la economía española

En 2015 la economía española ha acelerado el ritmo de crecimiento respecto del año precedente. La previsión de aumento del PIB está próxima al 3% (1,4% en 2014), y en esta evolución destaca el papel más dinámico de la demanda interna, según la Contabilidad Nacional Trimestral del INE. También es decisivo el papel del consumo privado en dicha evolución, puesto que, según las previsiones más utilizadas, dicha magnitud crecerá en 2015 por encima del 3% (2,4% en 2014).

En el primer trimestre de 2015 el PIB de la economía española todavía estaba situado un 4,9% por debajo del nivel alcanzado al inicio de la crisis, concretamente en el 2º trimestre de 2008 (ver FIG. 4). De haberse mantenido desde ese trimestre un ritmo de aumento anual del 2%, la economía española estaría situada un 17% por encima del nivel del primer trimestre de 2015.

El descenso del empleo resultó ser con la crisis bastante más intenso que el de la actividad. Así, al inicio de 2015 el número de ocupados de la Encuesta de Población Activa (EPA) es inferior en un 15,5% al del segundo trimestre de 2008 (ver FIG. 5).

En la expansión del consumo privado en 2015 son variables clave las variables relativas a la variación positiva del empleo, a las ayudas fiscales introducidas en este ejercicio, a la reducción del precio de los derivados del petróleo y el descenso de los tipos de interés. El retroceso acusado de estos últimos ha reducido el coste de los vencimientos de las hipotecas pendientes.

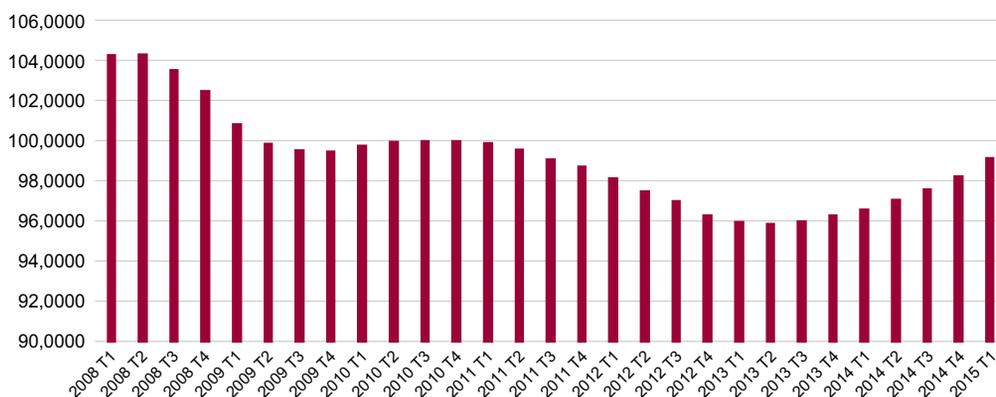


FIG. 4/ PIB, precios de mercado, precios constantes. Serie trimestral 2008-2015

Fuente: INE.

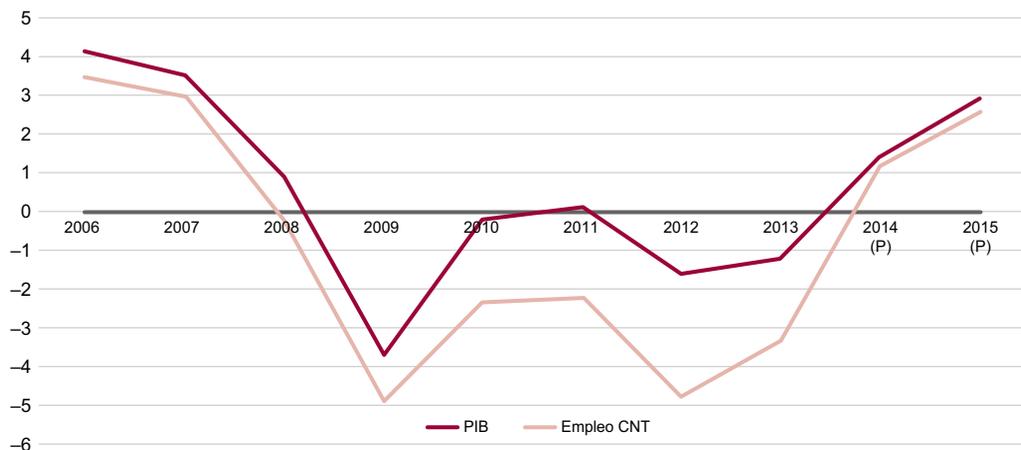


Fig. 5/ España, PIB y empleo. Tasas interanuales de variación, 2006-2015 (previsión)

Fuente: INE.

Las exportaciones han mantenido también un perfil expansivo. En 2014 el peso de las exportaciones de mercancías y servicios en el PIB fue del 32%, muy por encima del 26,4% de 2008. Esa evolución ha permitido que el impulso de la demanda interna sobre el crecimiento en 2014-15 no haya resultado reducido por un déficit exterior significativo (ver FIG. 6).

En los últimos trimestres de 2014 y primero de 2015 el crecimiento del PIB ha estado muy próximo al del empleo EPA. Ello implicaría que el mayor crecimiento reciente estaría acompañado de una mejoría muy moderada de la productividad. El hecho de que el crecimiento del empleo esté acompañado de descensos en el número de horas trabajadas por ocupado contrarresta dicha información. Así, en el primer

trimestre de 2015 el PIB creció en un 2,7% sobre el mismo periodo del pasado ejercicio, y el aumento del número de ocupados fue del 3%. Las horas trabajadas por persona ocupada cayeron en un 1,1%, con lo que el crecimiento interanual en 2015 de las horas trabajadas (1,7%) resultó ser muy inferior al del total de ocupados.

La reforma laboral parece haber afectado al empleo indefinido. Según una estimación, entre 2007 y 2013 de cada cien ocupados con contrato indefinido en una empresa han continuado trabajando en la misma el 46,8% y un 18,9% ha perdido el empleo (CONDE-RUIZ, 2015).

La afiliación a la seguridad social creció en mayo de 2015 en un 3,6% sobre el mismo mes del pasado año. Correspondió al sector de la construcción (5,8%) el mayor aumento. Dicha evolución confirma el papel más relevante que este sector está desempeñando en la recuperación de crecimiento en la economía española en 2015, especialmente en el componente no residencial del mismo.

El índice de precios de consumo ha experimentado variaciones positivas entre febrero y mayo de 2015, a pesar de lo cual todavía en este último mes la variación interanual resultó ser negativa, el -0,2%. La inflación subyacente (excluye energía y alimentos) ha pasado a experimentar variaciones interanuales positivas, como lo confirma el que la tasa interanual de dicha magnitud haya sido positiva en los cinco primeros meses del año 2015, alcanzando el 0,5% en mayo.

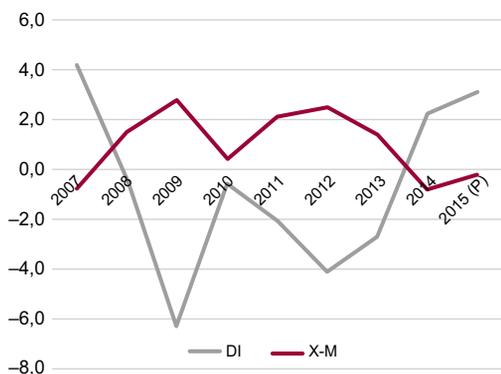


Fig. 6/ Economía española. Demanda interna (tasas de variación anual) y aportación neta al crecimiento por el sector exterior, 2007-2015 (previsión)

Fuente: INE y CONSENSO FUNCAS.

La previsión de balanza de pagos es de un superávit del 0,8% del PIB en 2015 (0,1% en 2014). Persiste el descenso moderado del déficit de las administraciones públicas (-4,4% del PIB es la previsión de 2015, frente al 5,5% en 2014), evolución favorecida por el buen comportamiento de la recaudación tributaria desde que se inició la reactivación de la actividad y de la demanda en la economía española.

4. Mercado de vivienda (I). Los precios

En el primer trimestre de 2015 persistió el aumento de los alquileres de viviendas y hubo un descenso ligero, posiblemente estacional, de los precios. En cuanto a las variaciones interanuales, el aumento más elevado fue el de los alquileres, que en mayo de 2015 se habían

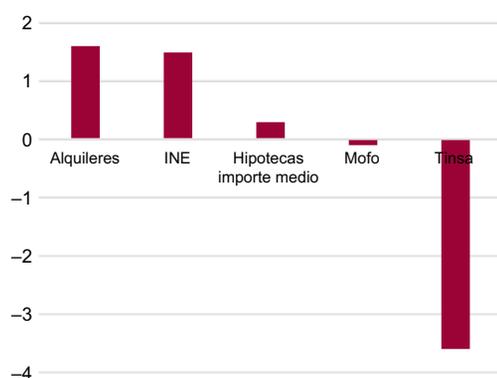


Fig. 7/ Indicadores de precios de la vivienda y alquileres. Variaciones interanuales, 2015/14 (%)

Fuente: INE, MOFO, TINSA.

situado un 1,6% por encima del mismo mes de 2014. El índice de precios de vivienda del primer trimestre superó en un 1,5% al del mismo periodo del año anterior. El descenso interanual más acusado lo presentó el indicador de precios de vivienda publicado por la tasadora Tinsa, que disminuyó un 3,6% en mayo (ver FIG. 7).

El precio medio de los alquileres se situó en mayo de 2015 en 7,01 euros/m²-mes, según Fotocasa (ver FIG. 8). Dicho precio medio implicó un aumento acumulado del 3,5% entre diciembre de 2014 y mayo de 2015. La variación interanual fue del 1,6% y el descenso acumulado de los alquileres entre mayo de 2007 y el mismo mes de 2015 ha sido del 30,7%. Los aumentos interanuales más destacados fueron los de la provincia de Barcelona (12,3%) y Baleares (9,7%). La provincia de Huelva presentó un descenso acusado interanual del 11,5%.

Los niveles más elevados de alquileres en el primer trimestre de 2015 fueron los de País Vasco (10,07 euros/m²-mes) y Cataluña (9,28). Los niveles más reducidos correspondieron a Murcia (4,78) y Castilla-La Mancha (4,65).

En cuanto a los precios de las viviendas, en el primer trimestre de 2015 hubo descensos moderados en el índice de precios del INE y en los precios medios de tasación estimados por el Ministerio de Fomento. Se desaceleró así la subida experimentada en los trimestres precedentes por el Índice de precios de Vivienda del INE, aunque todo apunta a que el descenso de este indicador (-0,6%) y el de los precios medios de tasación de Fomento (-0,4%) se deben a factores estacionales (ver FIG. 9). Todo

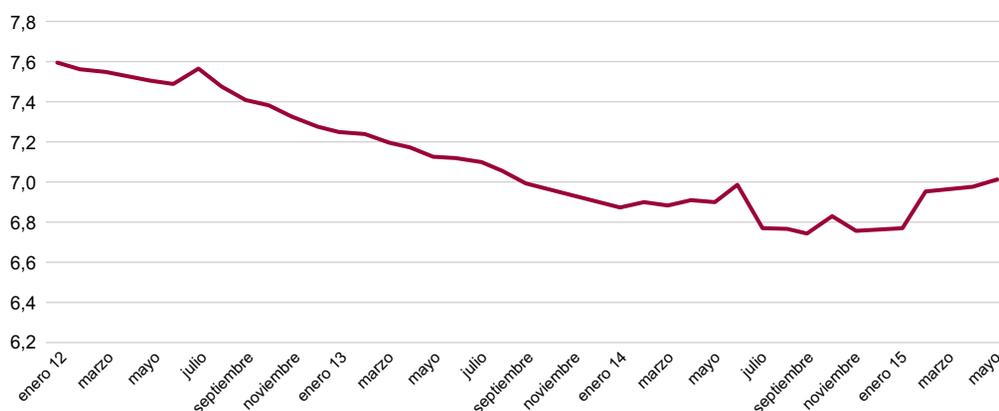


Fig. 8/ Alquileres. Evolución mensual, 2012-2015, España, Euros/m²

Fuente: FOTOCASA.

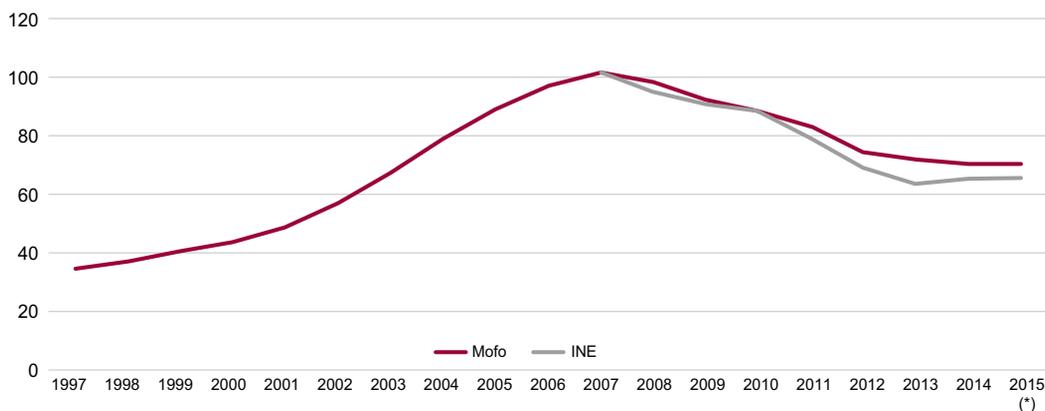


FIG. 9/ Precios de la vivienda, 1997-2014. Precios del M² de Fomento y del INE (100=1997)

Fuente: INE.

parece indicar que en el resto del año se recuperará la tendencia al alza de los precios de la vivienda que, como ya se comentó antes, se ha mantenido en los alquileres.

El índice de precios de vivienda del INE, obtenido a partir de los precios declarados en las escrituras de compraventa ante notario —el más riguroso de los indicadores de precios disponibles— llegó a descender en un 37,3% desde 2007 hasta el primer trimestre de 2014. Desde esta fecha hasta el primer trimestre de 2015 el índice en cuestión ha crecido un 1,5%. Es posible que en 2015 el índice citado aumente por encima del 2% (ver FIG. 9 bis).

El precio medio de tasación ascendió a 1.457,9 euros/m² en el primer trimestre de 2015, según la estadística del Ministerio de

Fomento. El precio más elevado correspondió a la provincia de Guipúzcoa, con 2.667 euros/m², y el más reducido fue el de Ciudad Real (780 euros/m²). Las variaciones interanuales del índice de precios de vivienda en el primer trimestre de 2015 oscilaron entre el aumento interanual del 2,8% correspondiente a Baleares, seguida por la Comunidad de Madrid (2,3%), mientras que Navarra (-0,9%) y Rioja (-1,5%) experimentaron los retrocesos más pronunciados (ver FIG. 10).

Las fluctuaciones sufridas por los alquileres en 2015 presentan mayores disparidades territoriales que las de los precios de las viviendas. En el primer trimestre de 2015 el mayor aumento de los alquileres correspondió a Cataluña (11,4%) y Baleares (7,2%), lejos de los descensos de Castilla-La Mancha (-3,1%) y Murcia (-3,4%). Las principales áreas metropolitanas y las islas están presentando el mayor dinamismo en materia de variación al alza de alquileres y precios de venta de las viviendas, correspondiendo al interior de la península situado fuera de dichas áreas los aumentos menos significativos.

5. Mercado de vivienda (II). La demanda

En el primer trimestre de 2015 ha persistido el aumento de las ventas de viviendas, aunque el crecimiento en cuestión presentó menor intensidad que en 2014. Entre los factores que han apoyado la evolución de la demanda destacó el aumento del empleo, que fue del 3% entre el primer trimestre de 2015 y el mismo periodo de 2014, según la EPA del INE, correspondiente a un aumento absoluto de 504.200 empleos

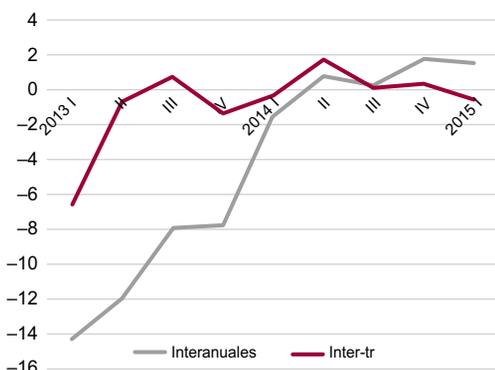


FIG. 9 BIS/ Índice de precios de vivienda. Tasas intertrimestrales e interanuales (%), 2013-2015

Fuente: INE.

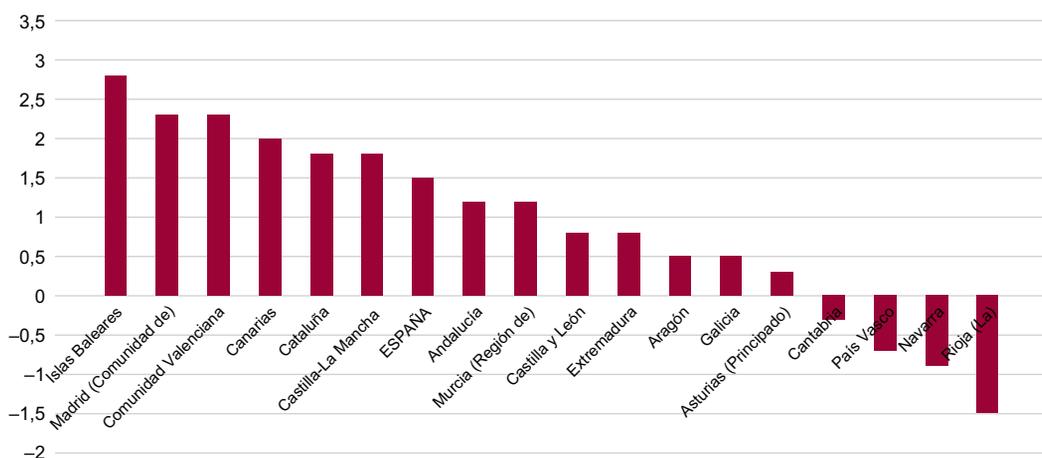


Fig. 10/ Índice de precios de vivienda. Variaciones interanuales 2015/2014 (1^{er} trimestre) (%), España y CC. Autónomas

Fuente: INE.

(ver FIG. 11). El crecimiento interanual fue más acusado en los asalariados, el 3,33%, destacando sobre todo el aumento de los empleos temporales, el 5,4%, y el de los ocupados a tiempo parcial, el 3,30%. Los empleos temporales alcanzaron el 23,6% del empleo asalariado total en el primer trimestre de 2015. El empleo a tiempo parcial supone el 16,3% del empleo total.

La variación interanual del número de hogares en el primer trimestre de 2015 fue del 0,53%, correspondiente a 97.100 nuevos hogares, según las previsiones demográficas del INE. Un dato a destacar es el procedente de la Encuesta Continua de Hogares relativa a 2014, según la cual en el pasado ejercicio el total de hogares en viviendas principales creció en

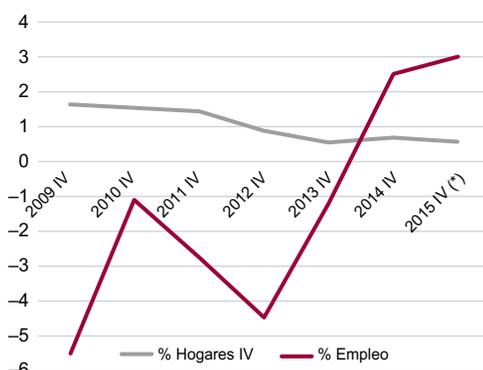


Fig. 11/ Empleo y hogares, EPA. Tasas de variación interanual, 2009-2015 (previsión), 4^o trimestre, (%)

Fuente: INE.

85.800. Esta evolución fue la resultante de un descenso de 97.700 hogares que residían en viviendas en propiedad y del aumento en 105.100 del número de hogares que lo hacen en viviendas de alquiler. También creció en el pasado ejercicio anual en 78.400 el total de hogares que ocupan viviendas cedidas gratis o a bajo precio.

Según la encuesta citada, lo más relevante de 2014 fue el retroceso sufrido por los hogares que viven en propiedad, el -6,7%, evolución que contrastó con el 3,6% de aumento en los hogares de alquiler y el 8,7% de variación relativa de los hogares residiendo en viviendas cedidas gratis o a bajo precio. A efectos de análisis del mercado de vivienda, lo anterior implica un crecimiento significativo en los hogares que no residen en viviendas en propiedad, evolución posiblemente derivada de la peor calidad de los nuevos empleos, tanto en duración como en retribución, para los cuales resulta más asequible la vivienda en alquiler.

El aumento del empleo y el posible crecimiento real de la renta disponible de los hogares han favorecido una demanda mayor de viviendas. El aumento del empleo lo confirmó la variación positiva de los afiliados a la Seguridad Social, que en mayo de 2015 crecieron en un 3,6% sobre el mismo mes de 2014, correspondiente a un aumento de 604.900 afiliaciones. Destacó también el mayor aumento interanual de las afiliaciones en el sector de la construcción (5,8%), lo que confirma el dinamismo observado en este sector, en especial en el segmento no residencial (ver FIG. 12).



FIG. 12/ Afiliación a la S.Social. Tasas de variación interanual, 2008-2015 (previsión, datos hasta abril) (%)

Fuente: MINISTERIO DE EMPLEO Y SS.

La demanda de vivienda también ha resultado impulsada por los descensos continuos de los tipos de interés practicados en los préstamos a comprador de vivienda (ver FIG. 13), que se han situado en mayo de 2015 en el 2,16%. Dicho nivel es un punto porcentual inferior al del mismo mes del pasado ejercicio anual.

En el descenso de los tipos de interés ha sido decisivo el retroceso continuo del Euribor a 12 meses, que sigue siendo el indicador más empleado en los préstamos a interés variable. También ha disminuido el diferencial practicado por los bancos en los préstamos a comprador de vivienda, que en un año ha retrocedido en 0,6 puntos porcentuales, situándose en

mayo de 2015 en el 1,97%. Entre enero-mayo de 2015 y el mismo periodo de 2014 el descenso de los tipos de interés ha supuesto un retroceso próximo al 9% en la cuota a pagar por un préstamo a 25 años.

Resulta evidente que la política monetaria del BCE, que está inyectando liquidez a las entidades bancarias para impulsar la demanda e impedir la deflación, está contribuyendo a reforzar la demanda de viviendas, al forzar unos tipos de interés más reducidos.

La cuantía de los nuevos préstamos a comprador de vivienda creció en el periodo enero-abril de 2015 en un 15,2% sobre el mismo periodo del pasado ejercicio (ver FIG. 14). Este ritmo implica un flujo anual de casi 31.000 millones de euros en 2015. El saldo vivo de los créditos a comprador de viviendas descendió en abril de 2015 en un 3,6% sobre el año precedente. El ritmo negativo de reducción citado, que persiste desde hace cinco años, se va reduciendo gradualmente e implica que las amortizaciones de préstamos todavía superan las nuevas formalizaciones dispuestas de los mismos.

En 2015 ha continuado el descenso de la tasa de morosidad de los préstamos inmobiliarios. En marzo de 2015 dicha tasa de morosidad ascendió al 5,88% en los créditos a la compra y rehabilitación de vivienda, frente al 12% correspondiente al total de préstamos en abril de 2015 (ver FIG 15). El importante descenso interanual (-10,9% en marzo de 2015 sobre el año anterior) de los préstamos morosos a

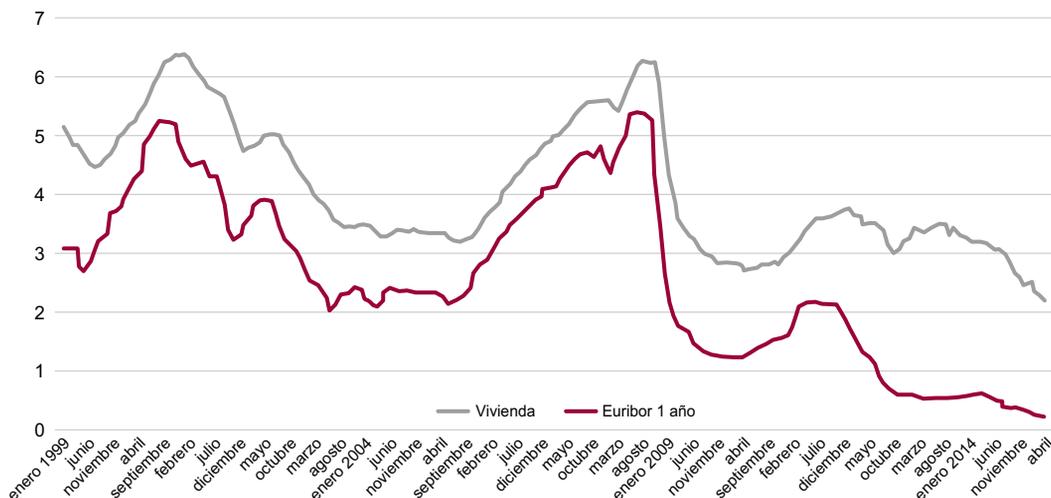


FIG. 13/ Tipos de interés de los créditos a largo plazo para compra de vivienda y del euribor a 12 meses (%). Serie mensual, 1999-2015

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

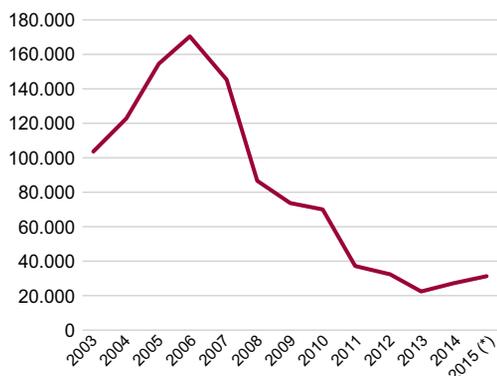


FIG. 14/ Crédito a comprador de vivienda. Totales anuales, 2003-2015 (previsión con datos hasta abril) millones de euros

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

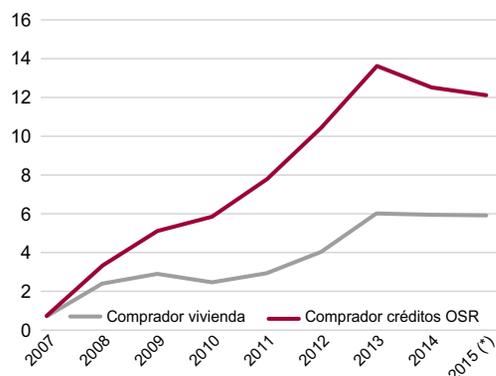


FIG. 15/ Tasa de morosidad, a 31 de diciembre. Total créditos OSR y a comprador de vivienda, 2007-2015 (marzo) (%)

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

comprador de vivienda está detrás de dicha evolución a la baja de la tasa de morosidad, circunstancia que puede favorecer la concesión de nuevos préstamos en 2015.

El aumento de los alquileres (1,6% en mayo de 2015 sobre el año precedente, según Fotocasa) se ha visto equilibrado por la variación positiva salarial del 1,4% en el primer trimestre de 2014. En todo caso el esfuerzo de acceso a la vivienda ha seguido bajando en cuanto al acceso a la propiedad, evolución favorecida por el descenso acusado de los tipos de interés antes mencionado. Por el contrario, en los alquileres dicho esfuerzo de acceso ha permanecido estabilizado en 2015 y puede crecer en este año de persistir el aumento citado en los precios de los alquileres (ver FIG. 16).

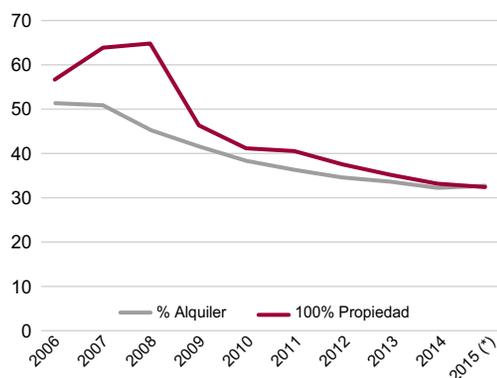


FIG. 16/ Esfuerzo de acceso a la vivienda, salario medio. Alquiler y propiedad (préstamo al 100% LTV) (%). Datos anuales, 2006-2015 (previsión)

Fuente: INE, FOTOCASA, BANCO DE ESPAÑA, MOFO.

En el primer trimestre de 2015 las ventas de viviendas aumentaron en un 4,4% sobre el mismo periodo de 2014 (21,6% fue el aumento de 2014 sobre el año anterior), según datos provisionales divulgados por el Ministerio de Fomento. El aumento citado se concentró en las viviendas usadas (8,8%), puesto que hubo un descenso importante en las ventas de viviendas de primera mano (-17,9%).

En el primer trimestre citado el aumento de las ventas a extranjeros (5,5% fue el aumento de las transmisiones, datos de notarios) superó al de las ventas a españoles residentes (4,2%) (ver FIG. 17). Las ventas a extranjeros siguen situadas en torno al 17% del total de ventas. Según los datos de los registradores, en el primer trimestre de 2015 fueron los británicos

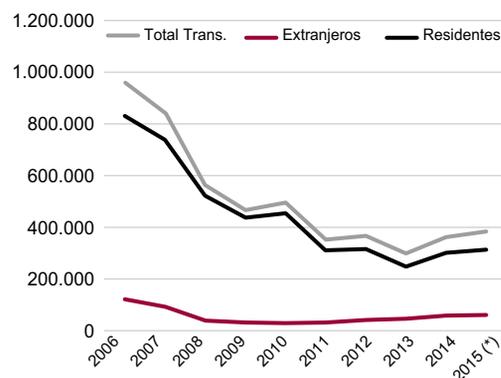


FIG. 17/ Transmisiones de viviendas a españoles residentes y a extranjeros (residentes y no residentes). Totales anuales, 2006-2015 (previsión)

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

los principales adquirentes de viviendas por parte de extranjeros, el 17,7% del total de compraventas de viviendas por extranjeros, seguidos por franceses (10,2%) y alemanes (7,7%). En los últimos cuatro trimestres las compras de viviendas por extranjeros (registros) han ascendido a 42.000, compensando el descenso del euro el retroceso advertido en las compras rusas.

Frente al 16,9% del total de ventas que supusieron las transmisiones de viviendas a extranjeros en el primer trimestre de 2015, destacaron los más altos porcentajes de dicho tipo de ventas en las autonomías de Canarias (42%), Baleares (35,9%), Comunidad Valenciana (34,5%) y Murcia (23,6%) (ver FIG. 18). En las

autonomías del interior y en la costa cantábrica la proporción en cuestión continuó siendo más reducida, correspondiendo a Cantabria (1,7%) y a Extremadura (1,6%) las proporciones más bajas de dicho tipo de ventas.

En cuanto a las variaciones interanuales de las ventas por autonomías en el primer trimestre de 2015, frente al 4,4% de aumento nacional, llamaron la atención los aumentos de las ventas en Asturias (15,8%), Aragón (12%) y Cataluña (11%). Algunas autonomías con fuerte peso de las ventas a extranjeros (Canarias, Baleares) registraron aumentos inferiores a la media de España. Castilla-La Mancha (-8%) y Extremadura (-9,4%) sufrieron los descensos de ventas más significativos (ver FIG. 19).

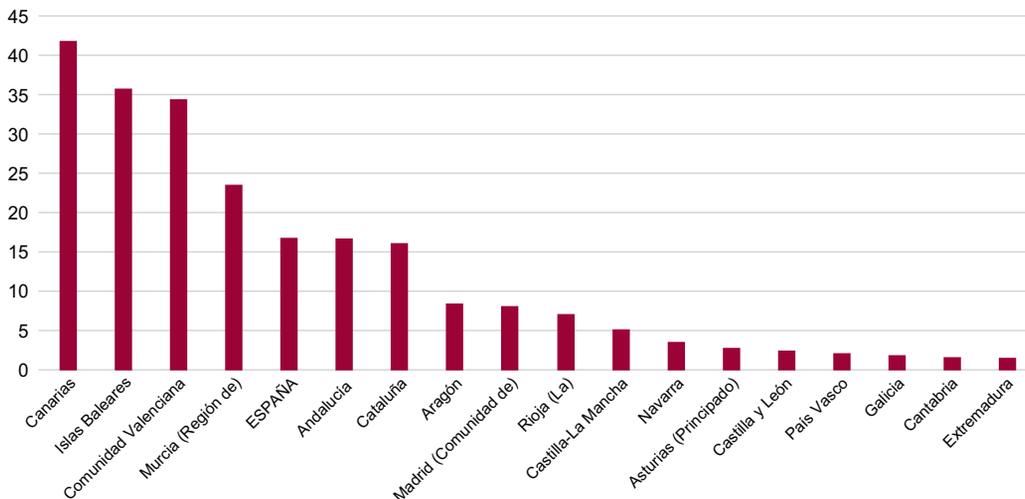


Fig. 18/ **Transmisiones de viviendas a extranjeros: proporción (%) sobre el total de transmisiones, 1^{er} trimestre de 2015**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

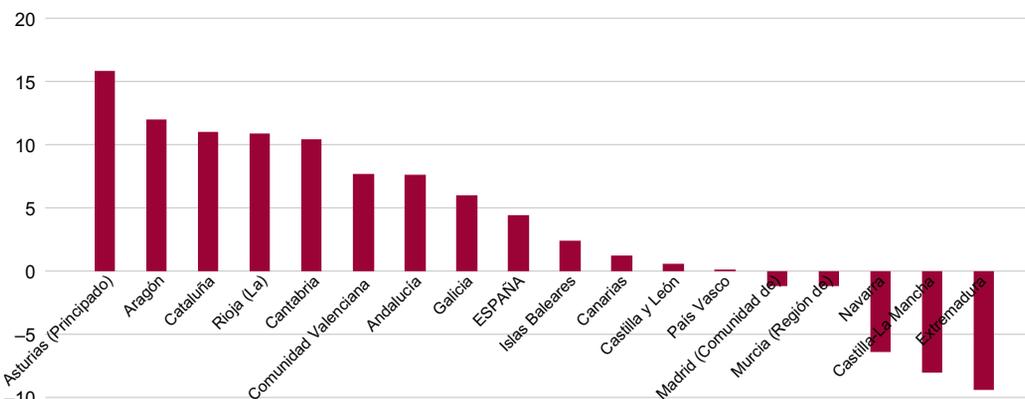


Fig. 19/ **Transmisiones inmobiliarias. Variaciones 2015 /14, primer trimestre (%). España y CC. Autónomas**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

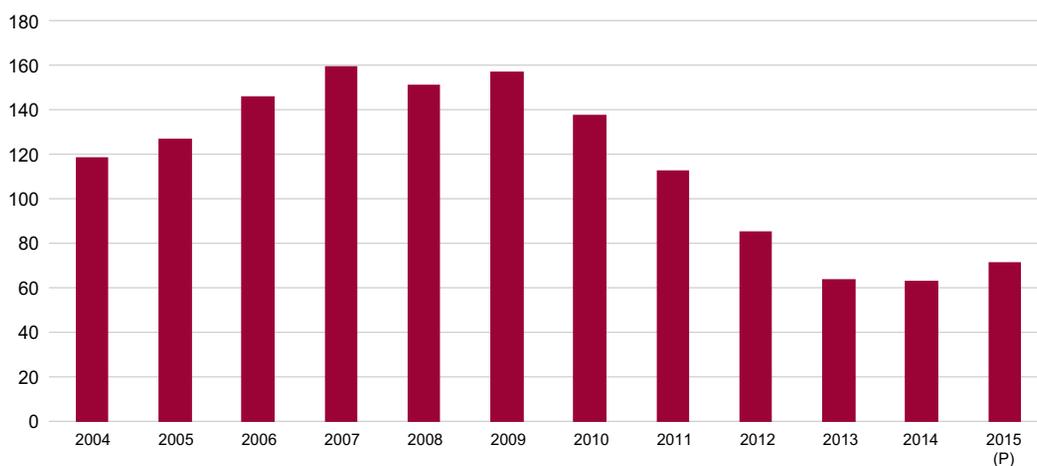


Fig. 20/ **Proporción de hipotecas registradas sobre compraventas registradas (Registros) (%)**.
Medias anuales 2004-2015 (previsión)

Fuente: INE.

En el primer trimestre de 2015 la proporción de compraventas financiadas por hipotecas fue del 71,7%, proporción ligeramente superior a la de los dos años precedentes. Aunque todavía un 30% de ventas se financian al contado, dicha mejoría puede implicar que las mayores facilidades ofrecidas por los bancos pueden estar animando algo las ventas financiadas con un préstamo hipotecario (ver FIG. 20).

6. Mercado de vivienda (III). La nueva oferta de viviendas

El aumento de las ventas de viviendas en 2014-2015 ha mejorado las previsiones de

los promotores inmobiliarios y del resto de inversores del mercado. Ello explica el crecimiento de las iniciaciones de viviendas en el primer trimestre de 2015 en un 22,8% sobre 2014. Junto al aumento de las viviendas iniciadas, en el periodo citado los visados para rehabilitación de vivienda crecieron en un 9,9%, mientras que los visados para ampliaciones descendieron en un 11,5% (ver FIG. 21). El total de visados de dirección de obra (obra nueva, rehabilitación y ampliación), creció en un 17,6% sobre el mismo periodo de 2014. Las rehabilitaciones supusieron en el primer trimestre un 35,7% del total de visados de dirección de obra.

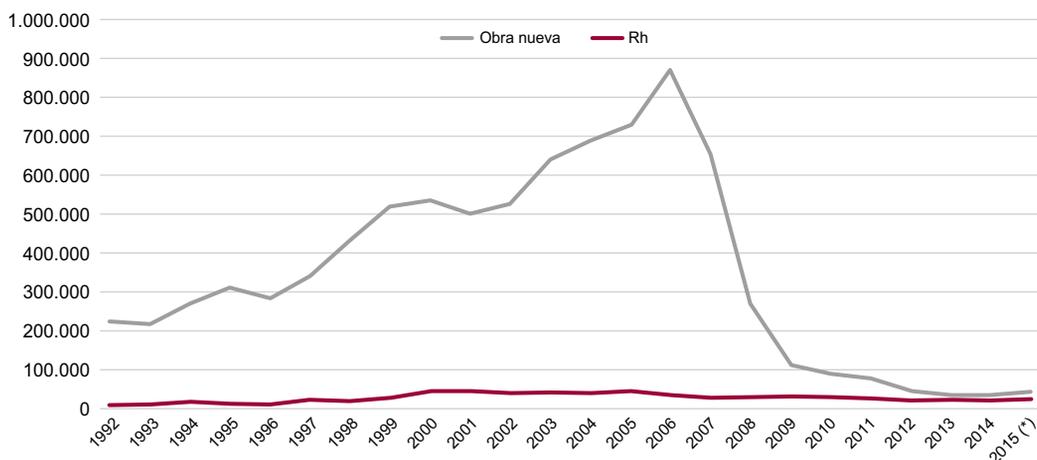


Fig. 21/ **Visados de CC. de Aparejadores. Obra nueva y Rehabilitación, totales anuales, 1992-2015 (previsión)**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

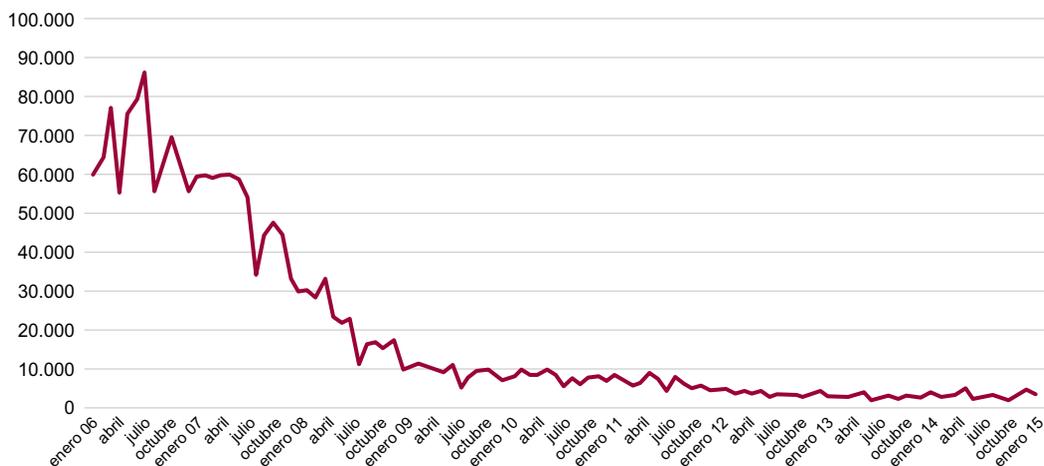


Fig. 22/ Apareadores. Visados Obra Nueva. Serie mensual, 2006-2015, viviendas

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

De mantenerse el ritmo de variación del primer trimestre, en 2015 se iniciarían unas 42.800 viviendas, cifra que mejora las de los dos ejercicios anuales previos, pero que todavía no implica un nivel elevado de nueva construcción. (ver FIG. 22). Junto al aumento de la nueva oferta de viviendas, en 2015 puede volver a reducirse el stock de viviendas de nueva construcción no vendidas, que puede terminar el año en torno a las 500.000 viviendas.

La recuperación de la construcción se ha iniciado en el segmento no residencial de la misma. En 2014 el conjunto del sector de la construcción descendió en un 1,5% a precios constantes, mientras que en el primer trimestre de 2015 dicho sector creció en un 4,9% sobre el año precedente. El principal apoyo vino de la construcción no residencial, que creció en un 6,8% en dicho primer trimestre, resultando más moderada la variación de la construcción residencial, cuya inversión aumentó en el 2,3% en dicho primer trimestre (ver FIG. 22 bis).

Entre 1997 y 2007, etapa de expansión del ciclo pasado, la construcción explicó el 25% de los nuevos empleos creados. Entre 2007 y 2013, la construcción perdió más de 1.200.000 puestos de trabajo, casi la mitad del total de empleos desaparecidos en España en dicha etapa.

El año electoral que está siendo 2015 ha contribuido a que el sector tenga más actividad, dentro del segmento de la obra civil y de la edificación no residencial. La proximidad electoral ha contribuido a reactivar la actividad de la construcción en 2014 y primer semestre de

2015. La obra pública licitada por las diferentes administraciones públicas está detrás de dicha recuperación, evolución que en todo caso es de corto alcance.

Las aportaciones de liquidez del Banco Central Europeo, los mayores niveles de ventas de viviendas alcanzados, los reducidos tipos de interés, pueden contribuir a la recuperación del segmento residencial de la construcción. Ello sucederá a pesar de que todavía queda bastante vivienda por vender procedente de la fase expansiva precedente.

Como ya se ha indicado, el aumento del número de hogares en 2014, según la Encuesta Continua de Hogares del INE, fue de 85.000, el 0,5%, se produjo sobre todo a partir de los

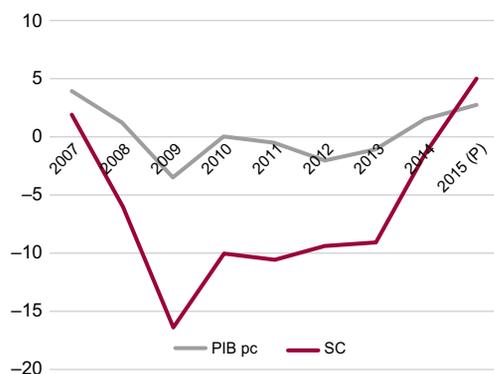


FIG. 22 BIS/ PIB y Construcción (demanda) tasas de variación anual, precios constantes, 2007-2015

Fuente: INE.

hogares que viven de alquiler, pues disminuyó el número de hogares que viven en viviendas en propiedad. Los nuevos empleos no permiten acceder a la vivienda en propiedad. Es necesario que se generen empleos que permitan alojarse, aunque sea en una vivienda de alquiler. Y también es conveniente construir más obra civil dentro de la construcción, pero debe de tratarse de infraestructuras necesarias y no redundantes.

De mantenerse en todo el año 2015 el ritmo del primer trimestre el sector de la construcción aportaría 0,5 puntos porcentuales al crecimiento del PIB de la economía española en este ejercicio, y correspondería a la inversión en vivienda una aportación de 0,1 puntos porcentuales.

7. Problemas y política de vivienda

En 2015 ha continuado registrándose un número importante de lanzamientos judiciales de viviendas. Los datos del Consejo General del Poder Judicial señalan que en el primer trimestre de 2015 descendió en un 2,3% el total de lanzamientos judiciales sobre el mismo periodo de 2014. Dicha evolución fue la resultante, sobre todo, de un aumento interanual del 6% en los lanzamientos derivados de procedimientos de ejecución hipotecaria y de un ligero retroceso del -0,3% en los lanzamientos derivados de impagos de alquileres, véase de la aplicación de la ley de arrendamientos urbanos (LAU) (ver FIG. 23).

En el primer trimestre de 2015 destacaron los importantes aumentos de los lanzamientos derivados de ejecuciones hipotecarias registra-

dos en Cantabria (164,3%) y Navarra (96,4%), destacando el retroceso experimentado en Madrid (-21,6%). En cuanto a los lanzamientos derivados de la aplicación de la LAU fueron las autonomías de Cantabria (74,1%) y País Vasco (24,9%) las que sufrieron los mayores aumentos, correspondiendo a Baleares (-26,3%) el menor aumento interanual de dicho tipo de lanzamientos.

La previsión de lanzamientos para 2015, de mantenerse la evolución del primer trimestre, sería de unos 66.500 lanzamientos judiciales. Dentro de este total unos 36.000 lo serían por aplicación de la LAU y 30.610 resultarían de procedimientos de ejecución hipotecaria.

Los resultados de las elecciones locales y autonómicas de 24 de mayo de 2015 han dado lugar a la formación de nuevos gobiernos locales en los que la preocupación por los desahucios aparece como muy destacada. Es probable que dicha circunstancia contribuya a una mayor utilización del Fondo Social de Viviendas destinadas al alquiler, consecuencia del Real Decreto-ley 27/2012, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios. El Fondo citado nació el 17.1.2013 con 5.891 viviendas aportadas por las 33 entidades financieras firmantes del convenio de constitución.

Las viviendas protegidas vendidas en el primer trimestre de 2015 supusieron un aumento del 1,2% sobre el mismo periodo de 2014. Puesto que las ventas totales de viviendas aumentaron en un 4,4% en dicho periodo, ha descendido hasta el 4,9% la proporción de ventas de viviendas protegidas sobre el total de ventas de viviendas (ver FIG. 24).

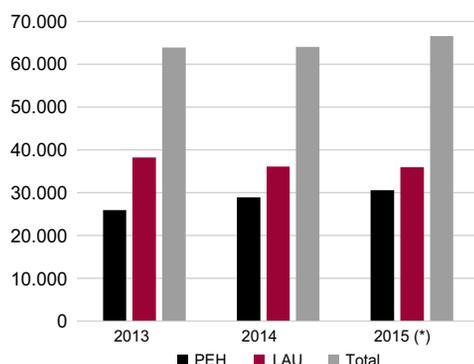


Fig. 23/ Lanzamientos judiciales, 2013-2015 (estimación). Total, hipotecarios y por impago de alquileres

Fuente: CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL.

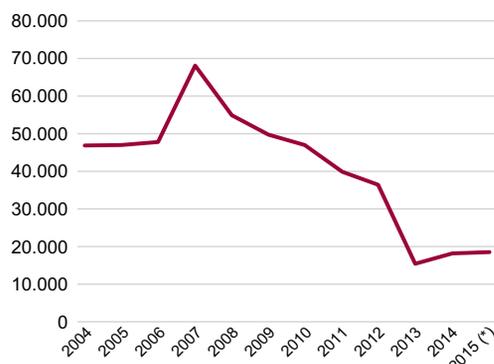


Fig. 24/ Viviendas protegidas. Transmisiones inmobiliarias. Totales anuales, 2004-2015 (previsión)

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

Se vuelve a hablar de la vivienda protegida, actuación que, de aplicarse, debería de ser objeto de amplias modificaciones respecto del sistema hasta ahora vigente. En el sistema de viviendas protegidas destacan aspectos generales como una superficie máxima de las viviendas (unos 90 metros cuadrados útiles), unos precios máximos de venta, un tope máximo de ingresos familiares para acceder a las viviendas, unos subsidios y subvenciones al comprador o arrendatario, procedentes del Ministerio de Fomento. Hasta el penúltimo Plan plurianual, el 2009-12, se establecía la garantía de financiación crediticia para un determinado número de viviendas protegidas mediante convenios entre el Ministerio de Fomento y los bancos y cajas participantes.

Pero la restricción crediticia posterior al verano de 2007 acabó con la garantía de financiación al promotor de viviendas protegidas para la venta y el alquiler. Después de 2008 ha descendido de forma radical el número de viviendas protegidas edificadas, situándose en 2015 por debajo del 5% de las ventas totales de viviendas.

El Plan Estatal de Viviendas vigente, el 2013-16, regulado por el R. D. 233/2013 (BOE de 10.4.2013) no contempla ayudas ni convenios para la construcción de nuevas viviendas protegidas destinadas a la venta o al alquiler. Dicho Plan se limita a definir el concepto de vivienda protegida. Según el mismo, tales viviendas deberán de ser calificadas como tales por las Comunidades Autónomas, se destinarán a residencia habitual del ocupante, tendrán un precio o alquiler máximo de referencia

y no superarán los 90 metros cuadrados de superficie útil.

El Ministerio de Fomento parece haber dejado, pues, la cuestión de las viviendas protegidas en manos de las autonomías, y pretende priorizar el alquiler y la rehabilitación, aunque con unos recursos económicos limitados. La crisis económica, con su secuela de restricción crediticia, no solo ha frenado la construcción de nuevas viviendas protegidas, sino que ha contribuido a resaltar los defectos del sistema. Este adolece de problemas que justifican una actualización de dicho sistema.

Con el traspaso pleno a las autonomías de la gestión de las nuevas viviendas protegidas han crecido ciertas prácticas frecuentes en este tipo de viviendas. Ejemplos de ello son las VPO construidas no precisamente para residencias habituales, la creación de viviendas de dimensión considerable a partir de la suma de varias VPO adquiridas por diferentes miembros de una misma familia a precios por debajo del mercado, la exigencia de un nivel elevado de ingresos de los adquirentes o arrendatarios (5,5 IPREM es el último tope establecido).

De lo anterior se deduce que una proporción significativa de VPO no se destina a hogares con ingresos reducidos. El sistema tiene un elevado componente de política de fomento de la construcción residencial, sobre todo allí donde la actividad productiva está muy poco diversificada. Para ser útil a los objetivos de una política social de vivienda el sistema requiere de una actualización radical.

8. Bibliografía

- BANCO CENTRAL EUROPEO (2015): *Proyecciones Macroeconómicas de junio de 2015 elaboradas por los expertos del Eurosistema para la Zona del Euro*, junio.
- CONDE-RUIZ, J. I. (2015): «Waterloo laboral». *Nada es gratis.es*, 19 de junio.

- MUNCHAU, W. (2015): «The real challenge this week es to save the eurozone». *FT*, 21 de junio.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) (2015): *Economic Outlook*, junio.

ITALIA

Federico OLIVA

Politecnico di Milano.

Cambio de rumbo para la reforma urbanística

Todas las proposiciones de reforma que se han discutido en Italia, en los últimos veinte años, y que aún no se han convertido en Ley (¡se espera una Ley desde 1963!), ya no parecen adecuadas hoy día ni en la forma ni en los contenidos, para afrontar el nuevo escenario urbano y territorial determinado por la crisis. Además, porque tal escenario no parece transitorio, sino que, por el contrario, parece que durará al menos durante un periodo medio-largo. Una condición esta que conlleva a que tales propuestas resulten sustancialmente inútiles y desaconseja que continúen en el *iter* de la aprobación parlamentaria. Esto vale igualmente para las dos proposiciones más antiguas y que hasta hace algún tiempo parecían comparibles, porque, aun necesitando numerosas enmiendas e integraciones, habrían resuelto diversos problemas que desde hace años han hecho cada vez menos eficiente la actividad urbanística de las Administraciones. Una, es aquella cuya discusión está actualmente abierta en la VIII Comisión del Congreso de los Diputados y que es fruto de la unificación de diferentes proposiciones de ley presentadas por distintos grupos políticos y, la otra, es la presentada por los expertos del Ministerio de Fomento (*Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*) —competente en la materia—. Esta última, aunque no carente de diferentes puntos críticos por corregir y necesitada de integraciones no secundarias, se muestra como la que había que sostener con mayor intensidad, porque su proveniencia gubernativa parecía garantizar un *iter* de aprobación más seguro; un cálculo más bien pragmático, justificado por la urgencia de atravesar, por fin, la meta de la reforma.

El primer motivo, por el que un modelo de reforma urbanística como el representado por las dos proposiciones antes citadas parece superado e inútil, se refiere a su forma jurídica y legislativa, decidida por una reforma «federalista» de la Constitución aprobada en 2001: una «ley marco» de responsabilidad del Estado y, por tanto, de carácter nacional relativa solo a los «principios generales» del gobierno del territorio, en general, y de la planificación, en particular; mientras que a las 19 Regiones y a las 2 Provincias autónomas en que está articulado el País se le concedía una total autonomía legislativa. Sin embargo el Estado, como se ha evidenciado anteriormente, no ha aprobado nunca la ley sobre los «principios generales» y esto ha reforzado ulteriormente la responsabilidad legislativa de cada Región y Provincia autónoma, consintiendo la aprobación de 21 leyes regionales y provinciales diferentes entre sí, con instrumentos inútilmente distintos o con instrumentos semejantes, pero con denominaciones diferentes, además de con disposiciones concernientes a materias que no son de competencia local. Una especie de «federalismo urbanístico enloquecido» que ha generado una situación global verdaderamente insostenible. La proposición ministerial, recordada al principio, mejoraba tal situación, porque ya no trataba los «principios generales» sino las «normas generales», bastante más incisivas de los mismos, como lo ya conforme con la reforma actualmente en curso del Título V de la Constitución, que prevé la abolición del modelo ley marco-leyes regionales. Se trata de una novedad relevante que debe ser retomada de manera mucho más neta y explícita por la ley de reforma, si se quiere poner remedio a los daños provocados por el «federalismo urbanístico enloquecido», antes recordado; definiendo las reglas y los instru-

mentos válidos para todo el territorio nacional y, al mismo tiempo, garantizando a las Regiones la autonomía necesaria para responder a las particularidades locales, sin, naturalmente, volver al modelo centralista de la Ley urbanística de 1942, por otro lado aún en vigor, al menos en algunas de sus partes.

El segundo motivo, por el que las proposiciones de reforma hoy en discusión deben ser superadas, se refiere a los contenidos de la planificación, repetidos de manera cada vez más pesada por las dos proposiciones de ley antes recordadas. Por un lado, el nuevo escenario territorial que ya se ha consolidado con la «explosión» de la ciudad en el territorio (la «metropolización» o los «territorios post-metropolitanos») y, por otro, el económico generado por el «después de la crisis» con la fuerte contracción del mercado inmobiliario ya no consienten razonar con lógica del «plan regulador» más o menos puesto al día, es decir, basada en la regulación de un hipotético desarrollo territorial en una óptica de crecimiento, aunque ralentizado. El mismo planteamiento de las leyes regionales aprobadas en los últimos veinte años, si se considera todo desde una perspectiva de este tipo y desde que se ha desvanecido el contenido inmobiliario de los planes, ya no parece útil. Hoy, con las consecuencias más pesadas de la crisis aún en curso, la actividad de la planificación urbanística ha desaparecido prácticamente de la agenda de las ciudades italianas, que ya no elaboran significativos proyectos territoriales y se limitan a ir tirando con alguna variante urbanística de capacidad reducida, justo para responder a las pocas necesidades de transformación consentidas por un mercado débil y por la crónica falta de recursos públicos. Este escaso interés de las Administraciones por la planificación urbanística depende también de otras dos condiciones, siempre ligadas a la fuerte contracción del mercado inmobiliario. La primera, concierne a la imposibilidad de las Administraciones locales de seguir financiándose con la «moneda urbanística» como ha sucedido en Italia desde que, desde hace una decena de años, se ha consentido utilizar las cargas de construcción para los gastos de gestión corrientes; esto a causa de la radical reducción del ingreso por ellos representado. La segunda, se relaciona con el refuerzo en la opinión pública de la inutilidad de los planes, dado que su contenido inmobiliario emerge también a los ojos de la misma opinión pública como la razón principal de su existencia. ¿Por cuál otro motivo una Administración debería comprometerse con la formación de un plan urbanístico, con todas las dificultades políticas y financieras que tal compromiso conlleva?

Queda por comprender si esta condición negativa del mercado inmobiliario es transitoria o duradera; es decir, si está destinada a agotarse una vez terminada la crisis, o si en cambio está destinada a durar durante un periodo más largo, como esencialmente se ha afirmado antes. La mayor parte de los estudios y de las investigaciones, incluso las promovidas por las asociaciones más cercanas a los intereses del régimen inmobiliario (los promotores inmobiliarios y el sector de las construcciones) van en esta última dirección y evidencian como en Italia el mercado inmobiliario ya no volverá a los niveles pre-crisis a causa de una serie de condiciones estructurales específicas. Entre estas se recuerdan: la dimensión verdaderamente extraordinaria alcanzada en estos años por los *stock* de la construcción (casi 120 millones de habitaciones en 30 millones de alojamientos para una población de 61,2 millones de personas en 24 millones de familias), la sustancial estabilidad de la cuota de la casa en propiedad (un primado europeo) y el cambio de las políticas del crédito, encaminado, ya establemente, hacia una restricción respecto al periodo pre-crisis. Sin olvidar la clamorosa reorientación de la opinión pública, que ya no parece considerar el «ladrillo» como la inversión más segura, a causa del fuerte crecimiento de la imposición fiscal sobre los inmuebles.

Por tanto si no se quiere perder otro tiempo con una perspectiva inútil, es necesario cambiar completamente de rumbo respecto al pasado, para comprometerse con una reforma radicalmente diferente sobre la que los urbanistas italianos se han confrontado, dividiéndose, en los últimos veinte años, consintiendo a la política no adoptar ninguna medida que pudiera incomodar a los intereses del régimen inmobiliario. Una perspectiva que vuelva a poner en discusión todas las certidumbres que los mismos urbanistas reformistas pensaban haber adquirido, entre las cuales la misma proposición de reforma promovida por el *Istituto Nazionale di Urbanistica* (INU) en 1995; sabiendo, de todos modos, que esa proposición nunca se ha llevado realmente a cabo, no solo por la ausencia de la «ley marco» nacional, sino también y, sobre todo, por las muchas desigualdades que la mayor parte de las Regiones ha sufrido desde entonces. El urbanismo italiano deberá, por consiguiente, empeñarse en un radical re-pensamiento general cultural y disciplinar, que concierna, asimismo, al instrumento fundamental hasta ahora utilizado: el plan, que sigue siendo una referencia indispensable para el gobierno del territorio, como ha certificado el debate disciplinar de estos últimos veinte años. Deberán pues cam-

biar, tanto las estrategias territoriales, o sea, los contenidos del plan, como la misma forma del plan o los instrumentos de la planificación.

Por lo que respecta a los contenidos del plan, es decir, las estrategias territoriales, se trata de garantizar a través de la planificación algunas condiciones esenciales. La primera de ellas se refiere a la *seguridad del territorio*, con la prevención de los principales «riesgos» que hasta ahora han incidido poco o nada sobre las opciones urbanísticas: el riesgo sísmico, el hidrogeológico, los que están conectados con los cambios climáticos y con el consumo de suelo. Un enfoque de prevención que comporta algunas opciones estructurales obligatorias en la planificación y que tienen en cuenta las disposiciones de ley ya existentes en materia y que no deben ser negociables por la política, mientras que implican la plena responsabilidad de los urbanistas y de los otros especialistas técnicos que integran y apoyan su trabajo. La segunda condición se refiere a la *regeneración urbana generalizada* y al *consumo de suelo cercano a cero*, dos estrategias complementarias indispensables para mejorar la calidad de los asentamientos y, al mismo tiempo, garantizar las profundas y necesarias exigencias ecológicas, como la capacidad de regeneración de los recursos medioambientales fundamentales y la de adaptación a los cambios climáticos. Por otro lado, la porosidad de la «ciudad contemporánea» y el estado del que depende gran parte del patrimonio existente garantizan ampliamente toda necesidad de intervención y la satisfacción de las muchas necesidades todavía presentes, a pesar de las enormes dimensiones por él alcanzadas y antes recordadas. Piénsese que solo en el treinteno de la expansión urbana (años sesenta, setenta y ochenta) se han construido más de 8 millones de alojamientos que hoy resultan no solo enérgicamente insostenibles, sino también socialmente incompatibles con la dimensión media de la familia de hoy, porque están dotados de un número medio de habitaciones incompatibles con tal dimensión, hasta el punto de hacer difícil, por ser demasiado costoso, todo tipo de intervención, de gestión y de manutención. Se trata de un gran patrimonio de alojamientos que podrían ser regenerados, en gran parte, gracias al ahorro en el recibo energético y a la renta que deriva de los numerosos nuevos alojamientos en alquiler, cuya subdivisión haría posible un programa apropiado y concreto de regeneración urbana, muy distinto de los muchos debates que se hacen de la materia.

Por lo que concierne a la forma del plan, si la experiencia de las leyes regionales aconseja

un enfoque diferente del de la reforma «federalista» del 2001, las reflexiones y las profundizaciones llevadas a cabo sobre todo en el ámbito INU proveen un cuadro consolidado de proposiciones que no parece difícil transferir a la nueva reforma. La base será, de todos modos, la proposición INU de 1995, que, como ya se ha señalado, no ha sido sustancialmente desarrollada por las leyes regionales, incluso por las que la mencionaban explícitamente. Por tanto la solución deberá todavía referirse a la articulación del plan en dos componentes, una *estructural* y otra *operativa*.

La primera componente concierne al *plan general estructural*. Un plan solo programático, no prescriptivo y no conformador de los derechos edificatorios, igual para todas las Regiones, cuyas previsiones no determinan ninguna imposición fiscal; una plan que supera la escala municipal que ya no corresponde a la nueva dimensión de la «ciudad contemporánea» y que deberá por ende desarrollarse en la escala de la metropolización. Un plan que define una ordenación del territorio basada en dos redes fundamentales, la infraestructural y la ecológica y que selecciona a priori los ámbitos de regeneración necesarios y compartidos que serán ejecutados por proyectos urbanísticos de carácter operativo. Un plan pues que no propone todas las transformaciones posibles, imaginando una improbable futura ordenación urbana y del territorio y que, también por esto, representa una novedad de no poco valor, incluso respecto a la proposición del INU de 1995.

La segunda componente concierne al *plan operativo municipal*. Se trata de un plan conformador y prescriptivo, cuyo fin es la gestión de lo existente y de las transformaciones y de los servicios locales, cuyo modelo de actuación se caracterizará por la utilización ordinaria de los instrumentos operativos que la nueva reforma deberá regular. Un plan pues más bien tradicional, común a las experiencias europeas que han adoptado una planificación general estructural-estratégica en la escala territorial y que será gestionado por cada Municipio.

Las dos componentes del plan garantizarán tanto la manutención de estrategias territoriales de carácter estructural, por un periodo medio-largo, como el desarrollo de una proyectualidad urbanística multiescalar, capaz de hacer interaccionar la dimensión física y la social, la visión de conjunto y la difusión de las intervenciones gestionadas por una multiplicidad de planes, programas y proyectos.

En conclusión, una tarea esencial de la reforma urbanística corresponde a la definición jurídica y legislativa a nivel nacional de los instrumentos operativos de la planificación, que se han experimentado en estos últimos veinte años, en cualquier caso, regulados impropia-mente por leyes regionales que no tenían competencia para ocuparse de ello, en cuanto las susodichas materias que siempre han sido, también en la reforma del 2001, de competencia exclusiva del Estado.

Se trata de la *equidistribución urbanística*, de la *compensación urbanística*, de una nueva y normativa puesta al día de los *derechos edificatorios*, de una nueva reformulación de la *expropiación por causa de utilidad pública*; instrumentos todos cuya utilización se definirá, además de por la Ley, por las indicaciones generales del *plan estructural* y por las prescripciones específicas del *plan operativo*, siempre que haya necesidad de ello. Sin entrar demasiado en la cuestión de estos instrumentos, se recuerda que la *equidistribución* es indispensable para evitar la disparidad de tratamiento entre los propietarios implicados por el plan, mientras que la *compensación* es necesaria para la adquisición de las áreas de utilidad pública (en alternativa a la expropiación), además de por las *incentivaciones* necesarias para apoyar una estrategia generalizada de regeneración urbana. La normativa de los *derechos edificatorios* en cambio está destinada a aclarar sus modalidades de formación y de transferencia de los mismos derechos, además de la diferencia entre derechos y previsiones, resolviendo una cuestión fundamental para el urbanismo italiano, la de las «previsiones restantes» que hoy condicionan de manera relevante las nuevas opciones. Por último la *expropiación* permanece como un instrumento

fundamental de la actuación urbanística, pero deben ser eliminadas las condiciones que en los últimos años la han hecho impracticable, es decir, los valores demasiado altos de las indemnizaciones que en Italia se equiparan ya al valor del mercado y que las Administraciones no pueden por tanto pagarlas; definiendo pues nuevas indemnizaciones siempre con valor de mercado, que son depuradas sin embargo por la imposición fiscal propuesta seguidamente.

Más en general, la operatividad de la actuación urbanística debe reforzarse sustancialmente con la revisión y mejora del instrumento de la fiscalidad local, que puede garantizar los recursos necesarios, dado que ya se han agotado los tradicionales ligados a las disponibilidades públicas y a la práctica un poco improvisada y no codificada por ninguna ley de redistribución de la renta fundiaria, a través de las diferentes «contribuciones extraordinarias», que un mercado inmobiliario rico y dinámico ha sostenido durante mucho tiempo y, que parece ya superada, al menos, como ya se ha indicado, por un periodo medio-largo. Entre todas las posibilidades de garantizar los recursos necesarios para la «ciudad pública», sin las cuales no puede haber actividad de planificación, la más factible parece ser la de una orgánica fiscalización de toda forma de renta fundiaria. También en este caso sin inventar nada particularmente original; baste tomar como ejemplo las experiencias de los distintos Países europeos, que, incluso en un cuadro de economía liberal y de mercado, han integrado racionalmente la legislación fundiaria en la urbanística.

Recibido: 25.06.2015

Traducción del italiano: Sagrario DEL RÍO ZAMUDIO

Crónica jurídica

Avances recientes en el reconocimiento efectivo del derecho a una vivienda digna

Omar BOUAZZA ARIÑO

Profesor Titular de Derecho Administrativo.
Universidad Complutense de Madrid.

RESUMEN: En esta Crónica se da cuenta de los recientes y significativos avances normativos y doctrinales en el reconocimiento efectivo del Derecho a una vivienda digna. Se destaca la importancia de las normas que han ido configurando legalmente este derecho social, mostrándose que en la actualidad se trata de un derecho con un grado de concreción que permite una indudable exigencia ante los tribunales en muchas de sus aristas. Se plantea también la consideración de este derecho como un derecho de procura existencial imprescindible para el desarrollo normal de la vida privada y profesional de toda persona. Finalmente, se da cuenta de la reciente sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Decreto-ley andaluz que habilitaba a la Administración autonómica a la expropiación de viviendas para evitar desahucios, atendiendo a la función social que cumple el Derecho de propiedad.

1. Introducción

La crisis económica, que ha azotado tan duramente en los últimos años, ha tenido una especial virulencia en el sector de la vivienda. Los desahucios constituyen la imagen más patética del estallido de la burbuja inmobiliaria y, en general, de un modelo de crecimiento cortoplacista insostenible, cuyos deméritos se venían subrayando entre la doctrina en los años del crecimiento inmobiliario desmedido¹.

Si acudimos a la Constitución, nos damos cuenta de que el precepto que regula este derecho ha reverdecido y, ahora más que nunca, habida cuenta de la experiencia reciente, habrá que darle el definitivo impulso. Recordemos que consagra que:

«Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para ha-

correo electrónico: obouazza@der.ucm.es

¹ Véase, en la doctrina administrativista, el esclarecedor libro de Ramón MARTÍN MATEO (2007): *La gallina de los huevos de cemento*, Civitas, Cizur Menor, 266 p.; También resulta de interés el artículo de Blanca LOZANO CUTANDA, (2007): «Urbanismo y corrupción: algunas reflexiones desde el Derecho Administrativo», *Revista de Administración Pública* 172: 339-361. Me referiré finalmente a mis libros *Ordenación del Territorio y Turismo (un modelo de desa-*

rollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio), Atelier, Barcelona, 2006; y *Planificación Turística Autonómica*, Reus, Madrid, 2007, en los que se muestra, a partir del estudio de la normativa territorial y turística autonómica y del análisis de los instrumentos de planificación aprobados —o no aprobados—, el modelo que con carácter general trata de fomentar un crecimiento sin orden ni concierto, siguiendo, en gran medida, la línea desarrollista pre-constitucional.

cer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos»

Se trata de un precepto muy sencillo pero que recoge cuestiones fundamentales de gran trascendencia. Destacaré, por lo que tiene de relevancia para esta Crónica, el contenido de las dos primeras frases.

2. El derecho de todos los españoles a una vivienda, que deberá ser digna y adecuada

Hay que decir sin falta que nos encontramos ante un precepto que se integra en el bloque de los denominados «principios rectores de la política social y económica», que integra derechos que normalmente —y generalizando— son calificados «de configuración legal». Se trataría de mandatos a los poderes públicos, que serían exigibles ante los tribunales en la medida en que vinieran así reconocidos en una Ley. A contrario, esto significa que, *en principio*, no son exigibles por sí mismos ante los tribunales, como sí ocurre en el caso de los derechos fundamentales, derechos estos últimos que, en términos generales, coinciden con los derechos humanos clásicos. No obstante, no debe ignorarse, como ha dicho la doctrina, que no todos los derechos fundamentales lo son como tales, sino que algunos encajarían en la categoría de los derechos sociales. Por ejemplo, el Derecho a la educación, que será exigible en la enseñanza obligatoria, y en la no obligatoria, en la medida en que venga reconocido en una Ley. De la misma manera, hay derechos incluidos en el catálogo de los denominados principios rectores de la política social y económica, que progresivamente han ido considerándose como derechos fundamentales, en base a una construcción normativa, jurisprudencial y doctrinal evolutiva, como sería el caso del Derecho a un medio ambiente adecuado, o en el caso que ahora tratamos, el Derecho a una vivienda digna.

En efecto, el derecho a una vivienda digna está experimentando una evolución crucial en los últimos años. Decía que, como principio rector de la política social y económica, necesita del refuerzo de la Ley que lo desarrolle para que pueda ser exigido ante los tribunales. En la última década se han dictado normas

muy destacadas que han plasmado este derecho, con lo que se estará allanando el camino para su plena consideración como derecho subjetivo. Hay que hacer mención sin falta al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008, cuyo artículo 4.a), dispone:

«Todos los ciudadanos tienen derecho a:

- a) Disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados».

Este precepto ha sido criticado por parte de la doctrina al considerarse que no desarrolla derechos concretos que implican el derecho a una vivienda digna. A mi modo de ver, por el contrario, incorpora importantes afirmaciones nada vagas ni generales. Incorpora un catálogo de aspiraciones que en gran medida han ido alcanzándose con la evolución de las sensibilidades sociales y el Derecho. Comenzaré por la referencia a la accesibilidad de la vivienda, reconocida sin ningún género de dudas en la **Ley de las Cortes Generales 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas**. Debemos recordar la importancia de esta Ley en cuanto facilita a las Administraciones Públicas un instrumento que les permita disponer de la información precisa para evaluar el cumplimiento de las condiciones legalmente exigibles en materia de accesibilidad. Tales condiciones se derivan de la **Ley de las Cortes Generales 26/2011, de 1 de agosto, por la que nuestro ordenamiento jurídico se acomoda a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**. Esta Ley exige la realización de los ajustes razonables en materia de accesibilidad universal, con sus obras correspondientes, estableciendo incluso un plazo, que finaliza en el año 2015, momento a partir del cual pueden ser legalmente exigidos, tanto para los edificios, como para los espacios públicos urbanizados existentes y, por tanto, también controlados por la Administración Pública competente. Nos encontramos, por tanto, ante la consolidación de una vertiente más del Derecho a la vivienda, mediante el afianzamiento de uno de sus aspectos más importantes, la accesibilidad, que entronca directamente, además, con el mandato de la prohibición de la discriminación por circunstancias personales, como puede ser la diversidad funcional.

En segundo lugar, deberá ser una vivienda *libre de ruido u otras inmisiones contaminantes*. Al respecto, la **Ley de las Cortes Generales 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido**, supuso un impulso importante en la protección frente a esta fuente de contaminación, ante la que la población es cada vez más exigente. Esta Ley ha sido desarrollada por la normativa autonómica y concretada por las ordenanzas locales que, con precisión, prevén los niveles de ruido tolerables durante el día y la noche, tanto en el interior de la vivienda como en la calle. Sin duda alguna, aquí no nos planteamos si el derecho a una vivienda libre de ruidos es un derecho subjetivo o no, sino que el problema vendría dado por el reconocimiento y amparo efectivo de este derecho, concretado en la normativa².

Finalmente, en tercer lugar, se reconoce el *derecho a una vivienda digna en un medio ambiente y paisaje adecuados*, consideración que entronca con el art. 45 de la Constitución, que reconoce, también en el seno de los principios rectores de la política social y económica, el derecho de *todos* a un medio ambiente adecuado³. En este caso, habrá que estar a los niveles de protección contemplados en el ordenamiento jurídico, con lo que se atenderá no sólo a las normas emanadas de los poderes públicos españoles, sino que también y, con carácter preferente, a la normativa y jurisprudencia de la Unión Europea así como la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales que España haya ratificado en la materia.



Merece una mención especial los destinatarios del derecho a la vivienda, según el art. 47 CE. La Constitución se refiere a «*todos los españoles*». La Constitución supone el Texto que rompe con el régimen anterior, que sometió a nuestro país al ostracismo internacional. La Constitución permitiría la adhesión a los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, vía arts. 96.1 y 10.2 CE, así

² El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha condenado a España en tres ocasiones como consecuencia de la intrusión en el derecho al goce pacífico del domicilio (podríamos decir, *vivienda*), provocado por inmisiones contaminantes que han impedido de una manera grave, el ejercicio del derecho. Me refiero a las sentencias recaídas en los casos **López Ostra c. España, de 9 de diciembre de 1994**; **Moreno Gómez c. España, de 16 de noviembre de 2004**; y **Martínez Martínez c. España, de 18 de octubre de 2011**. La sentencia **López Ostra** inauguró una doctrina muy novedosa, que ha calado en los diferentes Estados del Consejo de Europa, en virtud de la cual determinadas lesiones al medio ambiente pueden afectar al ejercicio normal de los derechos fundamenta-

como la entrada en la antes denominada Comunidad Económica Europea, la actual Unión Europea. Esto tendrá la importante consecuencia de la consideración de «*todos los españoles*» como «*ciudadanos comunitarios europeos*». Con lo cual, adquirimos, como españoles, una cualificación que va más allá de nuestra nacionalidad y se asienta en la ciudadanía comunitaria europea. Esto deberá tener un carácter recíproco inevitablemente. Los nacionales de otros Estados miembros de la Unión tendrán derecho a gozar de los derechos reconocidos en España en las mismas condiciones que los ciudadanos españoles. Por ello, habrá que interpretar esta expresión «*todos los españoles*» de conformidad con nuestras obligaciones comunitarias, contempladas en el Tratado de Lisboa, que desplaza, si procede, al Derecho español y, por tanto, a la Constitución Española. Y de la misma manera, habría que extender este derecho a los extranjeros con residencia legal en España, en base al principio de no discriminación por razón de origen (art. 14 CE).

3. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación

Entrando en el análisis de la segunda frase del art. 47 CE, se puede decir que el núcleo del debate en torno al reconocimiento del derecho subjetivo a la vivienda subyace en la financiación y en el nivel de reconocimiento del derecho. Así, nos podríamos preguntar, ¿se puede reconocer un derecho a *cualquier* vivienda? Se debiera garantizar una vivienda a todo aquel que lo necesite, a la que por su capacidad económica no pueda acceder, en la que pueda desarrollar de una manera digna su vida priva-

les. En este caso, la hija de la demandante requirió tratamiento médico como consecuencia de los ruidos, vibraciones y malos olores, de una planta depuradora ilegal, que penetraban en la vivienda y que soportaron de una manera prolongada en el tiempo. Las sentencias **Moreno Gómez** y **Martínez Martínez** se refieren a los daños ocasionados a los vecinos como consecuencia del ruido de los barrios en los que hay una gran concentración de bares de copas, en **Moreno Gómez**, y el ruido de la discoteca de al lado de la casa del demandante, en el caso **Martínez Martínez**.

³ Como curiosidad obsérvese que en este caso la literalidad de la letra de la Constitución no restringe a los españoles, sino que universaliza el derecho.

da y familiar y le permita el desarrollo de su propia personalidad. Sería un derecho de procura existencial básico para que la persona pueda desarrollar su vida con normalidad en la esfera privada, íntima, emocional y profesional. Se deberá valorar, por consiguiente, la capacidad económica de la persona que requiera la ayuda del Estado en el acceso a este Derecho⁴. Ahí estaría la clave de las exigencias más básicas a una Administración en un Estado Social de Derecho. Y es que, de acuerdo con el profesor Fernando LÓPEZ RAMÓN:

«(...) una política integral del derecho a la vivienda no puede limitarse a proporcionar viviendas protegidas a conjuntos variables de destinatarios en función de los periódicos compromisos presupuestarios. Son precisos contenidos jurídicamente protegidos que, además, en muchos aspectos afectan tanto a las viviendas protegidas como a las viviendas libres, y también a las viviendas dignas y adecuadas y a las que no llegan a esos parámetros, conformando la ordenación general del derecho a la vivienda»⁵.

Esta visión reclama sin ningún género de dudas la vuelta a la exigencia de una mayor presencia del Estado. Y es que, habida cuenta de la experiencia reciente e intolerable de la burbuja inmobiliaria, vuelve a adquirir una actualidad y vigencia indiscutible la segunda frase del artículo 47 CE. Establece un mandato claro y directo a los poderes públicos a una intervención para evitar la especulación del suelo, especulación que, recordemos, hinchó la burbuja inmobiliaria con todas las consecuencias que conocemos.

4. La sentencia del tribunal constitucional de 14 de mayo de 2015, sobre el decreto-ley de Andalucía 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda

El Gobierno de la Nación impugnó el Decreto andaluz por el que se trataba de ofrecer una salida de emergencia a la situación extrema de los desahuciados de la Comunidad, en base a que, desde el punto de vista formal, debía ha-

berse aprobado por Ley, al regular un tema referido al Derecho de propiedad⁶. Asimismo, en base a la consideración de que invade competencias exclusivas del Estado.

En primer lugar, en cuanto al defecto formal de la aprobación de esta materia por Decreto-ley y no por Ley, el TC considera que el Gobierno autonómico ha cumplido con la exigencia de presentar explícita y razonadamente la situación extraordinaria, que le habilita a legislar por la vía de urgencia. Dicha situación, dice el TC, no podía haber sido atendida mediante la aprobación de una ley por el Parlamento andaluz, pues al estar en juego el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE) era necesaria una «acción normativa absolutamente inmediata» (Fundamento Jurídico 9º).

El TC declara inconstitucionales y, por tanto, nulos, los artículos 1.3 y 53.1 a) de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del Derecho a la Vivienda, modificados por el artículo 1 del Decreto-ley recurrido. El artículo 1.3 imponía al propietario de una vivienda «el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico». El TC resuelve que este precepto afecta al contenido esencial del Derecho a la propiedad de la vivienda, con lo que esta disposición afectaría al terreno vedado al decreto-ley que se reserva a la ley formal, de acuerdo con los límites establecidos por el art. 86.1 CE. Por el mismo motivo, anula el art. 53.1 a), en relación con el 1.3 y el 25, en base a los cuales se considera infracción muy grave, «no dar efectiva habitación a la vivienda en los términos establecidos en el artículo 25, siempre que el titular de la misma sea una persona jurídica, bien en régimen de pleno dominio, bien como titular de una participación mayoritaria en un condominio sobre la misma. Igual determinación rige para las sociedades irregulares».

Por otro lado, el Tribunal considera que este Decreto-ley invade las competencias generales del Estado sobre coordinación y planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13) por lo que declara inconstitucional y nula su disposición adicional segunda. En base a esta competencia, el Gobierno de la Nación dictó una normativa que, por un lado, prevé la posibi-

⁴ Al hilo de esta argumentación, resurge un interés creciente por trabajos señeros en el estudio de las obligaciones positivas del Estado en el aseguramiento de las condiciones mínimas de existencia de la persona. Destaca, así, el ponderado trabajo de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, (1962): «La configuración jurídica de la Administración Pública y el concepto de *Daseinvorsorge*», *Revista de Administración Pública* 38; y en la reciente traducción de Ernst

Forsthoff, *Estado de Derecho en mutación. Trabajos constitucionales 1954-1973*, Tecnos (clásicos del pensamiento), Madrid, 2015, XXIX-LX.

⁵ «El derecho subjetivo a la vivienda», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2014, 10: 56.

⁶ La Constitución española de 1978 reserva a la Ley la regulación del Derecho de propiedad (art. 33 y 53.1).

lidad de que el lanzamiento puede quedar en suspenso; y, por otro, promueve la constitución de un fondo social de viviendas, propiedad de las entidades de crédito, para facilitar el arrendamiento a personas desahujadas. Por consiguiente, nos encontraríamos ante una doble medida de reacción frente a la problemática de los desahucios, que incidiría en la ampliación del contenido efectivo del Derecho a una vivienda digna. Con esa doble medida, dice el Alto Tribunal, el Estado determina la extensión de la intervención pública en la protección de los deudores hipotecarios, y lo hace de forma que resulte compatible con el adecuado funcionamiento del mercado hipotecario. Desde la óptica competencial, la adopción de estas medidas impide que las Comunidades Autónomas aprueben disposiciones que, con este mismo propósito de tutela, afecten de un modo más intenso a dicho mercado pues, aun cuando la competencia en materia de vivienda corresponda a las Comunidades Autónomas, el Tribunal considera constitucionalmente legítimo que el Estado señale ciertas líneas directrices de la ordenación de este segmento de la economía. En efecto, las disposiciones aprobadas por el Gobierno de la Nación actuarían a modo de bases de la ordenación de la economía, una competencia de carácter transversal, que en este caso afectaría a una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (vivienda). El TC considera así que la disposición adicional segunda del decreto-ley impugnado tiene la misma finalidad que la ley estatal —protección a los deudores hipotecarios— pero:

«arbitra un mecanismo por completo incompatible, como es la expropiación del uso de la vivienda objeto del procedimiento de ejecución por un plazo máximo de tres años a contar desde la fecha del lanzamiento.»

A modo de ver del TC, este nuevo mecanismo, que tiene como finalidad dar satisfacción a una misma situación de necesidad, «rompe el carácter coherente de la acción pública en esta materia» (Fundamento jurídico 18º). Por todo ello, el decreto-ley autonómico, a juicio del TC, constituye un obstáculo significativo para la eficacia de la medida de política económica, puesta en marcha por el Estado (Fundamento jurídico 18º)⁷.

Queda claro que tanto las medidas adoptadas por el Gobierno de la Nación como las del Gobierno autonómico tienen como finalidad atender a la situación urgente de resolver una situación de urgencia, extrema, que se ha dado con la crisis económica. No discutiré la competencia clara de la que dispone el Estado en materia de planificación general de la actividad económica, una competencia normal en cualquier Estado descentralizado, como Estados Unidos de América o Alemania. Lo que sí me parece discutible es que el Gobierno andaluz no pueda declarar de utilidad pública o interés social la necesidad de dar salida a la situación de emergencia que representan los desahucios, permitiendo expropiaciones y atendiendo, precisamente, la función social del derecho de propiedad, tal y como reza el art. 33.2. Esta idea queda reforzada, en efecto, por la segunda frase del artículo 47, que realiza un claro mandato a los poderes públicos en la regulación del suelo de acuerdo con el interés general, evitando la especulación. Precisamente, la expropiación contemplada en la norma andaluza tendría un carácter reparador frente al incumplimiento de la Constitución al haberse permitido en el pasado la especulación urbanística que ha culminado con la crisis económica y, específicamente, la crisis del mercado inmobiliario.

⁷ Hay que observar que la sentencia no se adoptó por unanimidad, sino que los magistrados Adela Asua, Juan Antonio Xiol y Encarnación Roca, presentaron opiniones disiden-

tes. A la opinión de Encarnación Roca se sumaría el Magistrado Fernando Valdés Dal-Ré.

I Premios de Urbanismo y Ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura

El Gobierno de Extremadura, a instancias de la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo, ha creado los premios bienales de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Decreto 240/2014, de 4 de noviembre, convocados en su primera edición por Orden de 23 de marzo de 2015). Estos premios, como señala el Decreto de creación, responden a la necesidad de incentivar, dar a conocer y transmitir a la sociedad la importancia y el valor que el urbanismo y la ordenación territorial de calidad poseen en la definición y transformación de nuestras ciudades y territorios. La difícil situación económica está poniendo de manifiesto «las contradicciones de una actividad que ha producido en los últimos tiempos desarrollos urbanísticos y territoriales de calidad junto a otras actuaciones desmesuradas y en ocasiones abandonadas o infrautilizadas».

Los Premios de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura proponen una reflexión en torno a determinados temas, nuevos o renovados, que están suponiendo un punto de inflexión en la práctica académica y profesional del urbanismo y la planificación territorial a distintas escalas: la necesidad de afrontar desarrollos sostenibles, la puesta en valor del territorio y del paisaje, la revitalización de centros urbanos, y el tránsito de políticas basadas esencialmente en nuevos desarrollos hacia la reconversión y reutilización de estructuras y recursos existentes.

Estos objetivos inspiran las bases reguladoras para la concesión de los Premios, con el fin de reconocer y premiar un conjunto de actuaciones y propuestas de alta calidad que puedan representar el mejor y diverso panorama del urbanismo y la ordenación territorial en Extremadura en los años que comprenda cada convocatoria, como buen ejemplo de:

- Respuesta medida, atractiva y eficaz a las necesidades a resolver.
- Respeto a los valores de los ámbitos urbanos y rurales del pasado unido al compromiso con la creación de nuestro tiempo.
- Compromiso con criterios de sostenibilidad medioambiental y económica.
- Reutilización de recursos existentes.
- Transformaciones positivas del espacio y el paisaje urbano y rural.
- Integración en el paisaje.
- Acciones surgidas desde la sociedad civil.
- Propuestas innovadoras.

Se han establecido las siguientes modalidades de premios:

- 1ª. Municipio ejemplar por sus valores urbanísticos y/o territoriales.
Municipio que durante años haya acreditado un compromiso ejemplar con los valores propios del urbanismo y/o ordenación territorial.
- 2ª. Actuación de urbanización, dotación o infraestructuras en espacio público.
Actuaciones ejecutadas en espacios abiertos al público, tanto de nueva creación como en zonas consolidadas, ya sean de titularidad pública o privada.
- 3ª. Planificación urbanística o territorial.
Estudios y/o instrumentos de ordenación urbanística o territorial que respondan de manera adecuada a la resolución de problemas y potencien las oportunidades.
- 4ª. Resolución de problemáticas y/o revalorización de recursos urbanísticos y/o territoriales.
Propuestas para la revitalización, puesta en valor y concienciación social de recursos urbanísticos y/o territoriales sobre problemáticas concretas que se especificaran en cada convocatoria. En la convocatoria de 2015 la temática elegida ha



FIG. 1/ Rafael Mata Olmo, director del Estudio y Estrategia de Paisaje de Trujillo y su Tierra, presentando el proyecto galardonado en la modalidad «mejor planificación territorial o urbanística»

Fuente: elaboración propia.

sido «Los Poblados de Colonización existentes en Extremadura», debiendo tratarse, al menos, uno de los problemas que se detecten y la solución correspondiente.

El Jurado constituido para valorar las candidaturas y elevar el informe vinculante está compuesto por cuatro técnicos de reconocido prestigio nacional o internacional en el ámbito del urbanismo y/o la ordenación del territorio, un representante de los Colegios Oficiales de Arquitectos y de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Extremadura, presidido por el titular de la Dirección General con competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, actuando como Secretario, con voz pero sin voto, un técnico de la citada Dirección General.

El pasado 25 de junio se fallaron los Premios de la primera edición. La entrega tuvo lugar el lunes 29 de junio de 2015, en acto público presidido por el Consejero de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo del Gobierno de Extremadura, Víctor Gerardo del Moral, y por Miguel Ángel Rufo, Director General de Transportes, Ordenación del Territorio y Urbanismo y Presidente del Jurado. En la modalidad primera, el premio al «Municipio ejemplar por su compromiso con los valores urbanísticos y/o territoriales», ha correspondido al Ayuntamiento de Villanueva de la Serena; en la modalidad segunda, a la «Mejor actuación de urbanización, dotación o infraestructuras en espacio público», a la Confederación Hidrográfica del Guadiana por la «Ordenación hidrológico-ambiental del río Guadiana en Badajoz»; en la modalidad tercera a la «Mejor planificación urbanística o

territorial», a Rafael Mata Olmo, como director, y a Daniel Ferrer Jiménez, como coordinador, del «Estudio y estrategia de paisaje de Trujillo y su Tierra. Directrices para el Plan General Municipal de Trujillo». La cuarta modalidad quedó desierta.

En el caso de Villanueva de la Serena, el premio reconoce el valor de un conjunto coherente de actuaciones que han mejorado sensiblemente la imagen y calidad de vida de la ciudad: la integración del ferrocarril, convirtiendo sus vías y andenes en un espacio urbano más; la transformación del antiguo depósito de agua y unos viejos almacenes en un Espacio para la Creación Joven; los nuevos aparcamientos con los que se ha dotado a la ciudad; el pabellón multiusos del recinto ferial; y sobre todo la peatonalización de la plaza de España, una obra que ha supuesto un cambio de mentalidad para los vecinos y que ha permitido ganar ese espacio para los peatones.

La «Ordenación hidrológico-ambiental del río Guadiana en Badajoz», premiada en la segunda modalidad, ha supuesto una transformación enérgica de la ciudad y ha sido posible gracias a la colaboración de diferentes administraciones como la Consejería de Fomento, el Ayuntamiento de Badajoz y los técnicos de Confederación. La intervención responde a la necesidad de recuperar el cauce del río, un espacio abandonado y deteriorado, a lo largo de 17 kilómetros, en el que junto a labores de limpieza, eliminación de especies no autóctonas y diversas reconstrucciones para evitar avenidas, se ha ganado un valioso espacio ambiental para uso y disfrute de las personas (http://www.descubrebadajoz.com/esp_rio.html).



FIG. 2/ Los premiados con el Consejero de Fomento, Víctor Gerardo del Moral, el Director General de Transportes, Ordenación del Territorio y Urbanismo, Miguel Ángel Rufo, y el Decano del Colegio de Arquitectos de Extremadura, Francisco Javier González

Fuente: elaboración propia.

En la modalidad tercera, «Mejor planificación urbanística o territorial», el «Estudio y Estrategia de Paisaje de Trujillo y su Tierra: Directrices Paisajísticas para el Plan General Municipal de Trujillo», se enmarca en un proyecto I+D+i sobre «Paisajes patrimoniales» y es fruto de un convenio de colaboración científica entre el Ayto. de Trujillo y la Fundación de la Universidad Autónoma de Madrid, promovido en el seno del Seminario Permanente de Paisaje y Territorio de Trujillo. Se trata de una iniciativa de caracterización, conservación y activación del paisaje de Trujillo y su comarca, con un alto nivel de participación pública, que responde a la concepción y a la política de paisaje que preconiza el Convenio Europeo del Paisaje (CEP) del Consejo de Europa y a las últimas recomendaciones de la UNESCO so-

bre «paisajes urbanos históricos». La Estrategia de Paisaje de Trujillo pretende nutrir el proyecto compartido y participativo de conservación y activación del patrimonio paisajístico que está convirtiendo a Trujillo en un laboratorio y experiencia singular en España en el camino de la aplicación efectiva del CEP. De hecho, la contribución del Estudio premiado a la formulación de una estrategia municipal y comarcal de paisaje, con clara proyección en las determinaciones del PGM y en la formulación de su «modelo territorial», puede considerarse pionera en España, y deberá ser desarrollada con mayor profundidad e implicación social, para lo que el premio supone un impulso y un compromiso político y ciudadano (más información en <http://paisajetrujillo.blogspot.com.es/>).

Legislación

Francisca PICAZO

*Jefe del Servicio de Estudios Urbanos
de la Dirección General de Arquitectura,
Vivienda y Suelo.*

NORMATIVA ESTATAL

Leyes y Reales Decretos Leyes

- Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946 y del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo (BOE 25.06.2015).

Reales Decretos

- Real Decreto 355/2015, de 8 de mayo, por el que se declara la situación de sequía en el ámbito territorial de la Confederación Hidrográfica del Júcar y se adoptan medidas excepcionales para la gestión de los recursos hídricos (BOE 09.05.2015).
- Real Decreto 356/2015, de 8 de mayo, por el que se declara la situación de sequía en el ámbito territorial de la Confederación Hidrográfica del Segura y se adoptan medidas excepcionales para la gestión de los recursos hídricos (BOE 09.05.2015).

Otras disposiciones

- Auto de 23 de marzo de 2015, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por el que se acuerda la suspensión de la vigencia del artículo 14.3 del Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre (BOE 20.05.2015).

Desde BBOOE 01.05.2015 hasta 30.06.2015
Desde BBOO CC.AA. 01.02.2015 hasta 31.03.2015

NORMATIVA AUTONÓMICA

Administración Local

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 62/2015, 3 febrero, que aprueba la creación del municipio de Játar por segregación del término municipal de Arenas del Rey (Granada) (BOJA 19.02.2015). — Decreto 135/2014, de 30 de septiembre, por el que se aprueba la segregación de la entidad local autónoma de Montecorto, del término municipal de Ronda (Málaga), para su constitución como nuevo municipio (BOE 05.05.2015). — Decreto 140/2014, de 7 de octubre, por el que se aprueba la creación del municipio de Dehesas Viejas por segregación del término municipal de Iznalloz (Granada). (BOE 05.05.2015). — Decreto 167/2014, de 2 de diciembre, por el que se aprueba la creación del municipio de Serrato por segregación del término municipal de Ronda (Málaga) (BOE 05.05.2015).
CANARIAS	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 8/2015, 5 febrero, de agilización y modernización de la gestión del patrimonio de las Corporaciones Locales Canarias (BOCAN 11.02.2015).
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 4/2015, de 23 de abril, de creación de la comarca del Moianès (BOE 20.05.2015).
EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 8/2015, 3 febrero, que modifica el Decreto 89/2014, 27 mayo, que crea el distintivo «Municipio Emprendedor Extremeño», y regula su concesión y su uso (DOE 09.02.2015).
GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 32/2015, 19 febrero, que regula la declaración de municipio turístico (DOG 02.03.2015).
PAIS VASCO	<ul style="list-style-type: none"> — Norma Foral 2/2015, 3 febrero, de racionalización y sostenibilidad financiera de las Entidades Locales de Bizkaia (BOPV 10.02.2015).

Agricultura

PAIS VASCO	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 2/2015, de 11 de junio, de modificación de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria (BOE 26.06.2015).
------------	--

Cultura

VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 20/2015, 13 febrero, que declara BIC, con la categoría de zona Paleontológica, el yacimiento paleontológico Cañada París II, sito en el término municipal de Alpuente (DOGV 16.02.2015).
----------	--

Economía

ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 4/2015, de 25 de marzo, de Comercio (BOE 14.05.2015).
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 3/2015, de 11 de marzo, de Medidas fiscales, financieras y administrativas (DOGC 13.03.2015).
EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 1/2015, 10 febrero, de medidas tributarias, administrativas y financieras (DOE 11.02.2015).

Medio Ambiente

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 18/2015, 27 enero, que aprueba el reglamento que regula el régimen aplicable a los suelos contaminados (BOJA 25.02.2015).
ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 1/2015, de 12 de marzo, de Caza (BOE 13.05.2015 y BOA 25.03.2015).

NORMATIVA AUTONÓMICA

Medio Ambiente (continuación)

ASTURIAS	— Decreto 10/2015, 11 febrero, que declara las Zonas Especiales de conservación de Fuentes de Narcea, Degaña e Ibias y de Muniellos y aprueba el I Instrumento de Gestión Integrado de diversos espacios protegidos en los concejos de Cangas de Narcea, Degaña e Ibias (BOPA 21.02.2015).
CANARIAS	— Decreto 6/2015, 30 enero, que aprueba el Reglamento que regula la instalación y explotación de los Parques Eólicos (BOCAN 12.02.2015).
CASTILLA-LA MANCHA	— Ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza (BOE 22.06.2015 y DOCM 12.03.2015).
CASTILLA Y LEÓN	— Resolución de 10 de junio de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado en relación con la 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 (BOE 22.06.2015). — Ley 5/2015, de 24 de marzo, Declara el Parque Natural de «Babia y Luna» en la provincia de León (BOCyL 30.03.2015).
EXTREMADURA	— Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental (BOE 19.05.2015).
MURCIA	— Ley 11/2015, de 30 de marzo, de modificación de la Ley 10/2006, de 21 de diciembre, de Energías Renovables y Ahorro y Eficiencia Energética (BOE 01.05.2015).
VALENCIA	— Decreto 22/2015, 13 febrero, que regula las funciones y el Registro de Entidades Colaboradoras en Materia de Calidad Ambiental (DOGV 16.02.2015).
PAIS VASCO	— Decreto 21/2012, 16 octubre, que regula el procedimiento de evaluación ambiental estratégica de planes y programas (BOPV 16.02.2015).

Ordenación del Territorio y Urbanismo

CANARIAS	— Ley 9/2015, de 27 de abril, de modificación de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias, y de otras leyes relativas a la ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente, y asimismo de la Ley 4/2014, de 26 de junio, por la que se modifica la regulación del arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías en las Islas Canarias (BOE 27.05.2015).
EXTREMADURA	— Ley 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial (DOE 10.04.2015 y BOE 06.05.2014).
MURCIA	— Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística (BOE 01.05.2015, corrección errores BOE 19.06.2015).
NAVARRA	— Ley Foral 5/2015, 5 marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra, que modifica la Ley Foral 35/2002, 20 diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (BON 16.03.2015).
VALENCIA	— Acuerdo 26 febrero 2015 de la Comisión Bilateral de Cooperación AGE-Generalitat, en relación con la Ley 5/2014, 25 julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (DOGV 23.03.2015).

Puertos

VALENCIA	— Acuerdo 26 febrero 2015 de la Comisión Bilateral de Cooperación AE-Generalitat, en relación con la Ley 2/2014, 13 junio, de Puertos (DOGV 23.03.2014).
----------	--

NORMATIVA AUTONÓMICA

Vivienda

ANDALUCÍA	— STC 93/2015, de 14 de mayo de 2015. <i>Recurso de inconstitucionalidad 4286-2013. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos del Decreto-ley de Andalucía 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.</i> (BOE 19.06.2015).
CASTILLA-LAMANCHA	— Decreto 11/2015, de 11 de marzo, regula el Informe de Evaluación de los Edificios y crea su Registro (DOCM 17.03.2015).
CATALUÑA	— Decreto-ley 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria (BOE 01.06.2015 y DOGC 26.03.2015).
GALICIA	— Orden 9 marzo 2015 que establece las bases reguladoras del Programa de regeneración y renovación urbanas del Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016 (DOG 17.03.2015).
MURCIA	— Decreto 5/2015, 30 enero, que regula el Plan Regional de Rehabilitación y Vivienda 2014-2016 (BORM 03.02.2015).
NAVARRA	— Decreto Foral 108/2014, 12 noviembre, que regula el informe de evaluación de edificios. (BON 20.02.2015).
VALENCIA	— Resolución 3 marzo 2015 que aprueba el documento reconocido para la calidad en la edificación denominado «Procedimiento para la elaboración del Informe de Evaluación del Edificio. Comunitat Valenciana» (DOGV 20.03.2015).

Desde BBOOE 01.05.2015 hasta 30.06.2015
Desde BBOO CC.AA. 01.02.2015 hasta 31.03.2015

Recensiones y reseñas de libros recibidos

Vuelve, ladrillo, vuelve: Qué hacer tras el tsunami inmobiliario: ¿vendo, compro o alquilo?, Susana BURGOS MAZÓN, José Luis RUIZ BARTOLOMÉ, Ediciones Oberón, Madrid, 2015; 16 x 23 cm; 256 pp; pvp: 14,90 €; ISBN.: 978-84-415-3684-5

Siete años después de la crisis inmobiliaria más profunda que se recuerda, de sus impactos y secuelas, este sector comienza tímidamente a dar señales de vida bajo las señas de la cautela y la prudencia.

La situación inmobiliaria acaecida entre 2000 y 2007 no va a volver a repetirse, todo ha cambiado y el sector no se va a volver a recuperar, pero es necesario tener una postura clara para seguir dando respuesta a los ciudadanos responsables para los que la vivienda es una necesidad inevitable, una inversión frecuente, y para la mayoría, la más importante de su vida, y casi una obligación.

En este trabajo, gracias a las fecundas experiencias de sus autores, un consultor inmobiliario y una periodista económica, su conocimiento y observación del sector, su postura neutral, imparcial y objetiva, seriedad, solidez y solvencia inconfundible, se explican a los españoles los pormenores del nuevo escenario inmobiliario y como aprovecharlo en su beneficio, desgranando las claves para entender la situación actual del mercado inmobiliario y ayudarle a éste a tomar posiciones en un momento clave.

Para enriquecer su visión, los autores se han entrevistado con catorce personalidades ineludibles de este apasionante y complejo mercado, representativas cada una de ellas de su ámbito de actuación (promotores, Registradores de la propiedad, comercializadores, tasadores, gestores, etc)

Índice de contenidos

- Introducción.
- Cómo se determina el precio de la vivienda.
- El suelo: una materia prima muy singular.
- De profesión promotor.
- Las hipotecas o la clave de bóveda inmobiliaria.
- La problemática de los desahucios.
- Vivienda protegida, personas desprotegidas.
- La hora del alquiler.

- La esperanza se llama SOCIMI.
- SAREB: nunca es tarde si la dicha es buena.
- Los nuevos actores.
- Por una construcción sostenible y eficiente.
- Rehenes de impuestos.
- Guía útil para no perderse en el laberinto de los datos.
- El anticiclón perfecto.

Susana BURGOS MAZÓN: Licenciada en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid, Máster de Radio y Experta titulada en Finanzas Avanzadas. Fue directora de informativos de Intereconomía TV y subdirectora de La Gaceta, y en la actualidad colabora como analista en TVE, EsRadio, Telemadrid, El Economista y RTV Castilla-La Mancha.

Es socia fundadora de Portavoces, consultora especializada en el entrenamiento de directivos en habilidades de comunicación, y profesora del Máster de Periodismo Audiovisual de CES-Escuela Superior de Imagen y Sonido, y de la Escuela Europea de Oratoria. Su vinculación con el mundo inmobiliario comienza hace más de una década de la mano del programa «Cartera Inmobiliaria» en Radio Intereconomía, Premio ASPRIMA 2004 al mejor Trabajo Periodístico.

José Luis RUIZ BARTOLOMÉ: Licenciado en Derecho por la Universidad de Navarra, es Experto en Valoración Inmobiliaria por ICADE, y Executive MBA por IESE. En el sector inmobiliario desde 1997, ha ocupado puestos de responsabilidad en empresas como Knight Frank, Savills y Nexity. Como consultor independiente ha colaborado con numerosas empresas de promoción inmobiliaria, fondos de inversión, bancos e instituciones públicas.

En 2010 publicó *Adiós, ladrillo, adiós* (Libros Libres), obra indispensable para conocer la España del boom inmobiliario. Ha participado en conferencias en el Instituto de Empresa, el Círculo inmobiliario, el Instituto Juan de Mariana, SIMA, y BMP. Publica con frecuencia artículos en los más importantes medios de comunicación, como Expansión, El Economista, El Mundo, La Vanguardia, Idealista, Fotocasa, y es colaborador del Foro Inmobiliario del programa Capital de Radio Intereconomía.

Carolina SÁNCHEZ-PEDREÑO MANGLANO

Contemporary Perspectives on Jane Jacobs: Reassessing the Impacts of an Urban Visionary, Dirk SCHUBER (Ed.). Ashgate UK, 2015; 23 x 15 cm; 274 pp; pvp. £65.00; ISBN: 978-1-4724-1004-7

Dirk SHUBERT, coordinador y autor de una parte del texto, y profesor de Historia Comparada del Planeamiento Urbano, y de Vivienda y Regeneración Urbana de HafenCity University de Hamburgo, en el 2010 paseando por Greenwich Village en Nueva York, encontró un ramo de flores en Hudson Street 555, residencia de Jane Jacobs, con una dedicatoria que decía «From this house a woman changed the world». Su temperamento investigador le suscitó la idea de comprobar hasta qué punto esta aseveración era cierta. Como le pareció que comprobarlo solo para Alemania no era suficiente, les pregunto a sus amigos investigadores de otros países, si realmente la visión avanzada de Jane Jacobs, escrita fundamentalmente en su libro de 1961 «The death and life of great american cities» (título traducido al español suprimiendo *americanas* «Muerte y vida de las grandes ciudades», se supone para darle un carácter más internacional), seguía siendo vigente. O su segundo libro, no menos importante, publicado en 1969 «The economie of cities», (que también se tradujo en España en 1971 con el mismo título) podía ser útil para combatir la oleada de neoliberalismo económico que nos invade desde los años 1990.

Una primera conclusión que se extrae de este libro es que los argumentos de Jacobs a través de los 50 años pasados, han dado un nuevo punto de vista sobre la ordenación de las ciudades. Ya en su momento, cuando en EEUU y otros países estaban desarrollando teorías sobre las benéficas consecuencias de la dispersión de las ciudades y su baja densidad, posible por la popularización del automóvil, se atrevió a oponerse a las propuestas de los indiscutibles L. Mumford, C. Stein, H. Wright, o C. Bauer entre otros, y reivindicó la ciudad compacta de usos solapados y diversos, en una versión americana del *Derecho a la ciudad* de Lefébvre. Porque, en efecto, siempre defendió la ciudad vista y vivida por los usuarios, que ella conocía bien como socióloga urbana, frente a los intereses privados o los burócratas del planeamiento urbanístico.

El profesor Shubert, eligiendo la figura de Jane Jacobs manifiesta su profunda convicción de que el motor de las ideas es replantearse críticamente las verdades aparentemente indiscutibles convertidas en oficiales por el acuerdo de unos pocos con poder suficiente (Jacobs demostró su inconformismo, también en su vida privada cuando en 1968 se trasladó a vivir a Toronto para evitar que enrolaran a sus dos hijos en el ejército para ir a la guerra de Vietnam). En aquellos años 1960 comienza lo que luego se llamaría en el urbanismo inglés el *advocacy planning* o planeamiento de abajo arriba, y figuras tan influyentes de oposición al planeamiento oficial como Christopher Alexander, planteaban en su conocido libro «La ciudad no es un árbol» (1965) la ordena-

ción urbana desde las comunidades más elementales hacia las más complejas, del que más tarde escribiría un manual urbanístico publicado en 1977 con el nombre de «Un lenguaje de patrones».

Tras la Introducción de Shubert en la que expone los motivos del libro, su estructura y la pertinencia de sus autores y sus temas, la primera parte trata de las bases conceptuales y evaluación histórica del desarrollo de Jacobs, a través de tres especialistas. Le sigue una segunda parte destacando la relación de la autora con teorías fundamentales en el urbanismo, como la percepción individual de la forma de Kevin Lynch, el proceso de *gentrificación*, y la densidad urbana. La tercera parte tiene que ver con la repercusión de sus teorías interpretadas al otro lado del Atlántico, y en concreto en países europeos como Austria, España y Alemania. La última parte quiere contrastar las ideas formuladas por Jacobs con los nuevos paradigmas en un contexto de Globalización y Desregulación donde se olvida la intervención sobre lo ordinario a favor de las grandes operaciones extraordinarias.

José Luis SAINZ GUERRA, profesor de urbanismo de la Escuela de Arquitectura de Valladolid, hace una interesante narración de cómo se infiltran las ideas de Jacobs en España a través de sus primeros libros. Ambos recordamos a uno de sus principales difusores, el sociólogo Mario Gaviria, muy informado en los años 1960 de las corrientes extranjeras y generador de una cadena de transmisión de las teorías de Jacobs, a sus alumnos y más tarde profesores de urbanismo en la Escuela de Arquitectura de Madrid. Menciona a los autores que como Fernando de Terrán o Antonio Miranda mantenían posturas coherentes con Jacobs en su crítica a un planeamiento urbanístico oficial, que amparado en un vocabulario técnico y una normativa, va minando los valores de la ciudad mediterránea. También cita a Manuel de Solá Morales y José Luis Gomez Ordoñez por su especial dedicación al buen tratamiento del espacio público. Pero Sainz Guerra reconoce que, en un primer momento, estas corrientes críticas no podían vencer la enorme fuerza y prestigio de la Ciudad Moderna de Le Corbusier. Por ello donde las teorías de Jacobs tuvieron más eco fue en los urbanistas de la ciudad consolidada, donde sin llegar a la destrucción sistemática, y tan criticada por nuestra autora, de la ciudad americana, ya era significativa en las grandes ciudades, especialmente como Madrid.

La pertinencia del libro va de la mano de la relectura de Jane Jacobs a la que el mismo anima, o de su lectura para los más jóvenes, los cuales descubrirán un cúmulo de ideas, que aunque las tuvieran por nuevas y responden a la agitada situación actual en lo económico, social y por ende urbanística, muchas de ellas fueron formuladas en los años 1960. Desde la ciudad medieval concebida para su uso, a la del siglo XXI como un objeto inmobiliario, se han ido dando pasos paulatinos para su desmantelamiento y desregulación como tan clarivamente nos lo ex-

plica Bernardo Secchi en su último libro¹. Este autor razona sobre el origen del modelo americano que criticó Jacobs y de cómo se difunde con celeridad por Europa en la misma corriente neoliberal que trata de privatizar los pilares de la sociedad del bienestar, la enseñanza, la sanidad y las pensiones. Reivindicar el derecho de la ciudad, junto al derecho a la vivienda, que por cierto nunca fue incluido este último entre los pilares imprescindibles del estado de bienestar español desde su Guerra Civil, es un compromiso ineludible de la política a la que sin duda contribuirá el conocimiento y por tanto la lectura y difusión de libros como el que ahora se presenta.

Luis MOYA GONZÁLEZ

Gestión de recursos hídricos en España e Iberoamérica, J. MORA ALISEDA, (Dir.), Navarra, 2015; Editorial Aranzadi; 540 pp; ISBN 978-84-9059-910-5.

Esta obra colectiva recoge las aportaciones que diversos autores presentaron con motivo de las jornadas organizadas en el marco del proyecto de investigación del que es responsable el director de la publicación, titulado «*Planificación estratégica y gestión compartida de los recursos hídricos hispano-lusos*», que pretende analizar la situación de las cuencas transfronterizas desde una perspectiva territorial. El libro, sin embargo, trasciende este origen, tanto temática como geográficamente, tratando de ofrecer una perspectiva comparada, en una búsqueda de analogías, que permita extraer algunas lecciones aprendidas, sobre las que asentar las posibles recomendaciones.

Respecto del ámbito, mantiene el interés por la perspectiva internacional; tanto a nivel doméstico, de estado-nación, como también de ejemplos de cuencas transfronterizas. Respecto de las cuestiones que aborda, predomina el enfoque político y de gestión de los recursos hídricos, fiel reflejo de la trascendencia que la gestión del agua dulce ha alcanzado tanto en el marco de los organismos internacionales como en el seno de los propios estados. Así se explica el origen disciplinar de los autores participantes, muy diversa, incluyendo geógrafos, arquitectos, ecólogos y ambientalistas, ingenieros, economistas... pero muy especialmente profesionales provenientes de las ciencias jurídicas y de la administración.

El análisis y evaluación de los modelos de gestión del agua se plantea desde distintas perspectivas: usos consuntivos (suministro a la población y a la producción —agraria e industrial—) y no consuntivos (mantenimiento de los ecosistemas, producción de energía, usos recreativos y turísticos...), como resorte para la planificación y ordenación de espacios y sistemas territoriales. Dicha planificación puede rea-

lizarse con un enfoque sectorial o, de forma más innovadora, transversal, combinando valores sociales, ambientales, económicos y culturales. La obra apunta claramente en lo segundo, abundando en la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos como el enfoque más pertinente para su uso sostenible, preservando tanto el recurso como los ecosistemas, mientras se facilitan unos adecuados niveles de calidad de vida y de desarrollo a las poblaciones.

Ello requiere, aunque no resulta nada fácil, de forma similar a lo que sucede con la gestión integrada de zonas costeras, medidas de ajuste, si no directamente de reforma, de las instituciones encargadas de la administración y gestión del agua. Estas dificultades se manifiestan, más claramente que en el seno de cada estado, a la hora de realizar una gestión compartida de cuencas, ecosistemas transfronterizos y, muy especialmente, de los recursos subterráneos. Aparece entonces como necesario un nuevo enfoque y prácticas de gobernanza multinivel y de cooperación territorial transfronteriza. Y todo ello en un contexto de incertidumbre y riesgo, donde la oferta es limitada mientras las demandas crecen; y la disponibilidad (en cantidad y calidad) es las más de las veces variable y sometida a contingencia. Mejor resuelta en el caso de los países desarrollados, que a pesar del riesgo tienen mejor capacidad de respuesta, tanto técnica (de administración y gestión) como política (de normativa y capacidad de acuerdo que otorgue seguridades); con una situación de mayor vulnerabilidad en el caso de los en vías, aquejados incluso por la amenaza de pérdida de soberanía sobre sus propios recursos.

En conjunto, la publicación recoge un total de treinta y cuatro aportaciones, de las que son autores un total de cincuenta profesionales e investigadores, de 16 nacionalidades. Un inventario, el de los capítulos, muy amplio, pero de naturaleza sintética, que los mantiene en una ajustada extensión, lo que hace más cómodo su abordaje para el lector. Su organización no resulta fácil, aunque con esfuerzo cabe alinearlos en bloques de contenidos que se acierta a vislumbrar a partir de una revisión del índice. De acuerdo con la combinación de dos criterios, el geográfico/escalar y el temático/de enfoque, el lector se encontrará con los siguientes contenidos. Los diez primeros capítulos centran el discurso de la obra desde un enfoque generalista e internacional: derechos (con especial atención al derecho internacional), agua, ambiente y sostenibilidad (con particular referencia a la huella hídrica motivada por el urbanismo y por los efectos de transformaciones agrarias y por el uso turístico) y gestión de recursos/cuencas compartidos (transfronterizos) a nivel latino-americano e ibérico. De los capítulos 10 al 28 el lector encontrará los análisis nacionales; junto con algunas aportaciones particulares, como la de los capítulos 13, sobre el papel de los actores en la gestión de los

¹ «La città dei ricchi e la città dei poveri» Ed. Laterza 2013; puede verse una reseña del mismo en su Ne-

crológica, de L. Moya, publicada en CyTET (2014), nº 182, 2014.

Libros y Revistas

ríos en la cuenca amazónica, el 21, sobre gestión transfronteriza entre México y EE.UU, y el 27, sobre el acuífero subterráneo Guaraní. Bien hubieran podido ser ubicados junto a los del primer bloque o incluso, en el caso del capítulo 13, al tercer bloque. El lector encontrará referencias al marco legal, situación de la gestión y administración de los recursos para un total de catorce países de Iberoamérica (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador —por partida doble—, El Salvador, México, Nicaragua, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). El resto de los capítulos que completan la obra, del 29 al 34, resultan más misceláneos, si bien comparten mayoritariamente entre ellos el carácter Ibérico (transfronterizo, desde el punto de vista de las infraestructuras —también las históricas en el caso de Mérida— y actores presentes en el territorio) y más específicamente español (extremeño y mediterráneo), para abordar temas como la depuración (estaciones EDAR en entornos rurales), la desalación y su consumo energético, como también uno dedicado los recursos subterráneos de la cuenca alta del Guadiana.

Siendo deseable el haber podido contar con un último capítulo de síntesis y principales conclusiones de las jornadas y de los materiales presentados, el director de la obra ha optado por hacerlo al inicio de la misma, en un breve sumario ejecutivo a modo de introducción, concentrándose en el tema transfron-

terizo, con cuatro cuestiones que a su juicio resultan clave: uso compartido de los ríos internacionales con enfoque de gestión integrada; incorporar en esta nueva forma de gestión los recursos subterráneos; indicadores y mecanismos de seguimiento de la gestión compartida; nuevas formas de gobernanza, cooperativa y global, para la prevención y gestión de conflictos por los recursos ante situaciones de escasez y/o insuficiente calidad de los mismos.

En suma, una interesante obra de referencia para todo lector interesado sobre la forma en que poder acercarse de forma efectiva a la gestión integrada de los recursos hídricos, y a los posibles avances y propuestas de solución a los problemas a los que se enfrenta su puesta en práctica; mediante el estudio de casos y el análisis comparado a nivel internacional. Una publicación que pretende aunar tanto la reflexión desde el ámbito académico y científico sobre la forma de actuar sobre el agua dulce (la teoría), como las propuestas y respuestas a muchos de los problemas a los que deben hacer frente los gestores y decisores de las cuencas fluviales de la Península Ibérica, Latinoamérica y el Caribe (la práctica).

J. FARINÓS

Catedrático de AGR Dpto. de Geografía / IIDL de la
Universitat de València

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
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 Uitgvers 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
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
Pº Castellana, 67 - 28046 Madrid

Por correo electrónico: cpublic@fomento.es

Por teléfono: +34 91 597 7261

Los datos personales que nos facilita serán tratados por este Ministerio con la finalidad exclusiva de gestionar su suscripción a la revista. Podrá ejercer en todo momento sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición presentando un escrito en registro presencial (Pº Castellana 67) o en el registro electrónico (<http://sede.fomento.gob.es>) del Ministerio de Fomento, dirigido al Centro de Publicaciones.

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES se ofrece como medio de expresión para cuantos deseen exponer trabajos de investigación, estudios, teorías, metodologías, informaciones y noticias que supongan una aportación sobre algunos de los siguientes temas:

- Ordenación del Territorio
- Urbanismo
- Ciencia regional
- Infraestructuras territoriales y urbanas
- Planificación y desarrollo
- Vivienda y suelo

La correspondencia para todo lo referente a Redacción, diríjase a:

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES

Ministerio de Fomento

Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda

Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo

Subdirección General de Urbanismo

P.º de la Castellana, 67

28046 Madrid - España

Teléfono: 91 597 75 17 - Fax: 91 597 50 61

correo electrónico: CyTET@fomento.es

Administración y suscripciones:

Ministerio de Fomento

Pza. San Juan de la Cruz, s/n

28071 Madrid

La Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo y la Redacción de la Revista no se hacen partícipes de las opiniones expresadas por los autores en los artículos que se insertan.

Edita:

Ministerio de Fomento © Secretaría General Técnica

Centro de Publicaciones

Redacción:

Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo

Diseño original

Nic & Will, S.L.

Creación ilustración de portada

Anaïs García Pérez

Maquetación:

Phoenix comunicación gráfica, S. L.

Suscripción Anual:

España: 30 euros / Extranjero: 42 euros

Números sueltos:

España: 9 euros / Extranjero: 12 euros

NIPO: 161-15-029-6

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

Centro virtual de publicaciones del Ministerio de Fomento:
www.fomento.gob.es

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado:
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Título de la obra: **CIUDAD Y TERRITORIO, ESTUDIOS TERRITORIALES. CyTET, N° 185**
Vol. XLVI. Cuarta época, n° 185, otoño 2015

Autor/Editor: Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo; Centro de Publicaciones, Ministerio de Fomento

Año de edición: septiembre 2015

Edición digital:

1ª edición electrónica: septiembre 2015

Formato: Pdf

Tamaño: 9,53 MB

NIPO: 161-15-029-6

I.S.S.N.: 1133-4762 (papel)

P.V.P. (IVA incluido): 4,50 €

Edita:

Centro de Publicaciones
Secretaría General Técnica
Ministerio de Fomento©

Aviso Legal Todos los derechos reservados. Esta publicación no podrá ser reproducida ni en todo, ni en parte, ni transmitida por sistema de recuperación de información en ninguna forma ni en ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico o cualquier otro.

