

# CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

# CyTET



Vol. XLVIII. Cuarta época **Nº 188** verano 2016

**Crisis, gobiernos locales y políticas urbanas**



### ◀ CONSEJO DE DIRECCIÓN ▶

#### **Presidente**

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

#### **Vicepresidente**

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  
Willem KORTHALS  
Benoît LEFÈVRE  
Francesco LO PICOLO  
Sara LUZÓN  
Demetrio MUÑOZ GIELEN  
Vincent NADIN  
Federico OLIVA

Relación de bases de datos y de índices de impacto donde está incluida CYTET:  
SCOPUS, SCImago-SJR, Periodicals Index Online, Carhus Plus+ 2014, CIRC.

Clasificación integrada de revistas científicas:  
DIALNET, LATINDEX (Catálogo), MIAR SHERPA/ROMEO, H-Index Scholar, DICE, Resh, Ulrichsweb.

La revista ha sido aceptada para su indexación en el Emerging Sources Citation Index.

Seleccionada para el procedimiento de Valutazione della Qualità della Ricerca de Italia.

# Índice

## Presentación

Presentación: Marc MARTÍ-COSTA & Joan SUBIRATS .....	181
---	-----

## Estudios

Crisis y evolución de la gobernanza urbana en España Marc MARTÍ-COSTA & Mariona TOMÀS .....	187
La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y su incidencia en los Sistemas Locales de Bienestar José Luis MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS .....	201
Derecho a la vivienda y crisis económica: la vivienda como problema en la actual crisis económica Eva GARCÍA PÉREZ & Michael JANOSCHKA .....	213
Redefiniendo la relación entre la industria y la ciudad contemporánea ¿una nueva prioridad en la agenda urbana? Maria BUHIGAS & Miquel PYBUS OLIVERAS .....	229
Crisis, ciudad y tecnología ¿una solución inteligente? Hug MARCH & Ramon RIBERA-FUMAZ & Pep VIVAS I ELIAS .....	239
El papel de la innovación social frente a la crisis Ismael BLANCO & Helena CRUZ GALLACH & Rubén MARTÍNEZ MORENO & Marc PARÉS .....	249
Movimientos sociales y políticas urbanas locales en tiempo de crisis: el caso de Torrelodones Luis A. COLLADO CUETO & Santiago FERNÁNDEZ MUÑOZ .....	261
<b>ABSTRACTS</b> .....	281

## Observatorio Inmobiliario

El fortalecimiento gradual del mercado de vivienda Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ .....	285
---	-----

## Internacional

Grecia: Dimitra SIATITSA .....	301
--------------------------------	-----

## Experiencias/Experiences

El <i>Pla Buits</i> de Barcelona Carles BAIGES .....	305
---	-----

**Índice**

**Documentación**

Crónica Jurídica	
Omar BOUAZZA ARIÑO .....	313
Normativa estatal y autonómica .....	321

**Libros y Revistas**

Recensiones y reseñas de libros recibidos .....	329
---	-----

# Presentación

## Crisis, gobiernos locales y políticas urbanas

### Un doble movimiento que se institucionaliza en mayo de 2015

**E**n este monográfico queremos analizar los impactos en los gobiernos locales y en las políticas urbanas de la crisis que está atravesando la sociedad española desde el 2008. El objetivo es poder calibrar sus repercusiones sobre la agenda urbana en el actual contexto de austeridad y explorar las posibilidades de transitar hacia una nueva agenda urbana, distinta de la que fue hegemónica en los años anteriores a la crisis. Se trata de una agenda basada en coaliciones pro-crecimiento, competición interurbana, grandes proyectos urbanos, explotación del territorio, un limitado gasto social y un creciente protagonismo de los actores privado-mercantiles en las estructuras de gobernanza. Sobre todo cuando, como ha afirmado recientemente HARVEY (2015), los barrios de las ciudades se han convertido en el espacio privilegiado en el que organizar de forma transversal muchas personas y colectivos afectados por diversas contradicciones y conflictos. Solo en la cotidianeidad del territorio compartido pueden encontrar la base para articular su capacidad de respuesta.

El 15 de mayo de 2011 las plazas de las principales ciudades españolas fueron el escenario de la eclosión de una protesta social que se había ido forjando años antes como consecuencia de algunas movilizaciones sociales (por ejemplo V de vivienda), el empobrecimiento y la falta de empleo de franjas cada vez más amplias de población, el inicio de políticas de recorte del gasto social y la creciente erosión de la legitimidad de los grandes partidos y sindicatos. Con el tiempo, y como consecuencia de la incapacidad de los principales actores sociales y políticos hegemónicos de canalizar este descontento social, han

tomado protagonismo nuevas candidaturas y formaciones municipalistas que aglutinan amplias coaliciones de actores. Se produce así, una suerte de «doble movimiento», tomando prestada la expresión que aparece en los análisis de Polanyi.

Karl Polanyi nos aporta (especialmente en su libro «La Gran Transformación», escrito en 1944) una lectura amplia de las crisis capitalistas como procesos históricos que incorporan tanto aspectos sociales, políticos y ecológicos, como económicos. Estas crisis no son tan solo el resultado de un estancamiento de las tasas de ganancia, el acelerado proceso de financiarización o el estallido de la burbuja inmobiliaria, sino que son asimismo consecuencia de una creciente mercantilización de la vida que acaba amenazando la propia reproducción social. Como reacción a esta situación, un conjunto de fuerzas sociales, de ideologías diversas, se agruparían para garantizar los sistemas de protección social y una nueva regulación del mercado iniciando procesos de desmercantilización.

Un proceso muy similar al que describe Polanyi para la crisis de 1930 está sucediendo también en nuestro tiempo. Con una particularidad: la importancia del escenario local como vía de acceso de estas nuevas fuerzas sociales a los escenarios institucionales de poder. Las elecciones locales de mayo de 2015 marcaron, en este sentido, un importante cambio en la configuración del poder municipal: ciudades como Valencia, Madrid, Barcelona, La Coruña, Vitoria, Cádiz o Zaragoza, pasaron a ser gobernadas por fuerzas políticas no tradicionales. Muchas de estas candidaturas estaban formadas por activistas de movimientos sociales tanto en defensa de los servicios públicos (vivienda, sanidad, educación) amenazados por las políticas de austeridad, como activistas

provenientes de nuevos movimientos sociales como el feminismo o de la dinámica alterglobalizadora. Así, para poder entender la nueva agenda de estos gobiernos locales debemos incorporar las críticas de Nancy Fraser al esquema dual de Polanyi al que antes nos referíamos. Fraser habla de la necesidad de incorporar un tercer eje al movimiento dicotómico entre mercantilización-protección social: el de las luchas para la emancipación. Según esta autora, la emancipación tiene un papel ambivalente en relación a la mercantilización y a la protección social debido a que las luchas en contra de la dominación cuestionan las formas de protección y solidaridad social preexistentes (como las que reproducen formas de dominación patriarcal) y pueden fomentar algunas dinámicas individualistas y mercantilizadoras. Para Fraser, cuando existe una alianza entre actores favorables a la protección social con actores favorables a la emancipación:

«el efecto no sería la erosión [de la protección] sino más bien la transformación de la sustancia ética en el sustrato de la protección» (FRASER, 2012: 27).

En este sentido, lo que parece significativo es entender y analizar el reto de cómo hacer efectiva esta transformación en el terreno de las políticas urbanas, sin que ello implique el volver a formas de redistribución social propias de la etapa pre-crisis. Este es el principal cometido del monográfico, analizar estos cambios de agenda en el periodo de austeridad, caldo de cultivo en los cuales unos nuevos gobiernos locales tendrán que operar, seguramente en el mismo contexto de austeridad y con unas lógicas institucionales y de gobernanza que configuran un sendero en el que resulta difícil buscar caminos propios.

### Los cambios de agenda urbana en el contexto de austeridad

Para poder comprender el contexto actual hemos entendido necesario hacer un breve repaso de la evolución histórica de la gobernanza y las políticas urbanas desde la recuperación de la democracia en España. El artículo de MARTÍ-COSTA & TOMÀS aborda esta tarea utilizando y ampliando las categorías de BRENNER (2004) en su análisis de la transformación del Estado a partir de los cambios en la gobernanza urbana. En este artículo se describen cinco fases con diferencias internas: una etapa de keynesianismo espacial mediado por la construcción del estado de bienestar y de las autonomías y la consolidación de los ayuntamientos demo-

cráticos; una etapa donde las estrategias de glocalización de las principales ciudades van tomando fuerza en un marco de creciente liberalización con la entrada en la UE; una fase de urbanismo de austeridad a partir de 2010 en el que se aprecian lógicas recentralizadoras y finalmente una etapa de contestación y cambio que se inicia con la llegada al poder de nuevos actores a partir de las elecciones de 2015. Esta evolución nos permite imaginar paralelismos entre los diferentes periodos, como por ejemplo las similitudes y diferencias entre los primeros gobiernos democráticos de finales de los 1970 (en los cuales alianzas de nuevos actores ocuparon los gobiernos locales en un proceso de cambio de régimen y de crisis económica) y los nuevos gobiernos municipales surgidos de candidaturas ciudadanas.

Sin duda uno de los aspectos clave de la crisis ha sido la importancia del sector de la construcción en el proceso de reestructuración económica de los 1980, cuya inflación produjo la primera crisis a principios de los 1990 y una segunda crisis mucho más honda a final de los 2000, en un contexto económico mucho más internacionalizado. Se evidencia cómo las salidas capitalistas a las crisis económicas a través de nuevas formas de acumulación acaban siendo las causantes de las nuevas crisis que necesitan nuevas rondas de reestructuración y así sucesivamente. El artículo de GARCÍA & JANOSCHKA profundiza precisamente en los cambios en las formas de acumulación que se han ido dando durante la crisis y el periodo de austeridad en el ámbito específico de las políticas de vivienda. A través de un repaso histórico ponen el acento en las particularidades del caso español frente a otros países europeos como resultado de las políticas de vivienda que se impulsaron a finales del franquismo. Unas políticas continuistas en las que la principal innovación fue la creciente financiarización de las economías domésticas que se originó a partir de los años 1990, lo que acabó generando devastadoras consecuencias en forma de masivos desahucios durante la primera década de los 2000 evidenciando el rol central del sector financiero en el acceso a la vivienda. Utilizando el concepto de «acumulación por desposesión» de HARVEY (2005), analizan cómo se rearticulan nuevos procesos de acumulación por desposesión durante el periodo de austeridad español con la entrada de nuevos actores vinculados al capital extranjero (como los gestores de los «fondos buitres») y el desmantelamiento de la escasa vivienda pública existente con la liquidación de organismos de gestión de vivienda social y la venta de patrimonio bajo la coartada del pago

de la deuda. En el apartado de **Internacional**, STATISA nos relata en su artículo una versión extrema y avanzada de este proceso sobre las políticas de vivienda en el caso griego. En este contexto es donde nos podemos interrogar sobre el papel de los gobiernos locales y autonómicos para revertir esta situación y su capacidad para impulsar nuevas políticas de vivienda más allá de suavizar los efectos más inmediatos de la crisis habitacional como son los desahucios.

Pueden también apreciarse nuevas formas de acumulación en la ciudad en las estrategias que se denominan de «*Smart City*». MARCH, RIBERA-FUMAZ & VIVAS analizan la emergencia e institucionalización del paradigma de la «*Smart City*» en España, especialmente enfocada en nuestro contexto hacia un objetivo de una mejora de la eficiencia económica de los gobiernos locales. Su lectura crítica va un poco más allá y sitúan esta nueva estrategia en el contexto de austeridad. En este sentido la estrategia de la ciudad inteligente puede entenderse como una despolitización del proyecto urbano a través de la tecnificación de las soluciones urbanas. Planteándose lo que denominaríamos un utopismo urbano funcional en relación a una solución espacial para los problemas de acumulación de capital en la crisis, que encuentran precisamente en la explotación del *big data* y la hipertecnologización de los servicios urbanos nuevos nichos de negocios antes no explotados. Para lograr este objetivo, queda patente la necesidad del rol activo de los gobiernos locales con la creación de nuevas estructuras de gobernanza que favorezcan a las grandes empresas tecnológicas. Sin embargo, los mismos autores plantean la posibilidad/necesidad de repolitizar este paradigma para poner el potencial que ofrecen las TIC al servicio de modelos de ciudad más incluyentes y cooperativos.

Tal y como han destacado Martí-Costa y Tomás, una de las particularidades del urbanismo de austeridad español es el proceso de recentralización de algunas competencias municipales durante la crisis, frente a la tendencia a una acelerada descentralización en otros países europeos. La principal herramienta jurídica para llevar este proceso de recentralización ha sido la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). Dada su importancia para los gobiernos locales, el artículo de MARTÍNEZ-ALONSO profundiza en su análisis y sus efectos en los sistemas locales de bienestar (NAVARRO & RODRÍGUEZ, 2009). Esta ley no deja de ser subsidiaria del

principal eje rector de todas las políticas de austeridad que es la modificación constitucional del artículo 135 en septiembre de 2011 dando prioridad a la devolución de la deuda y limitando el endeudamiento de las diferentes administraciones públicas. Modificación constitucional que se hizo operativa con la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad presupuestaria y la LRSAL en el ámbito de los gobiernos locales. Martínez-Alonso describe las consecuencias de la LRSAL como un «desapoderamiento competencial» que combina la pérdida de competencias propias, el debilitamiento de la posición institucional y de la autonomía de los gobiernos municipales. A pesar de la mejor situación financiera de los gobiernos locales en comparación con los gobiernos autonómicos y centrales, la nueva ley abre la puerta, por un lado, a la privatización de los servicios municipales locales y, por otro lado, a la transferencia de servicios a unos gobiernos autonómicos con un mayor endeudamiento y mayores dificultades para garantizar los servicios existentes. En la práctica, vemos como la LRSAL actúa como un cerrojo a la posibilidad de ampliar el Estado de Bienestar a través de los gobiernos locales y, a su vez, genera el debilitamiento de los sistemas de bienestar locales a través del fomento de la privatización y al traspaso competencial. A pesar del estatus especial de Barcelona y Madrid, es en este contexto donde los nuevos gobiernos locales tienen que hacer frente a las consecuencias sociales de la crisis y desplegar sus programas de emergencia social.

En lo que se refiere al ámbito social, el artículo de BLANCO, CRUZ, MARTÍNEZ & PARÉS discute la pertinencia del enfoque de la innovación social para hacer frente a los procesos de segregación social y la falta de respuestas a las necesidades sociales por parte del Estado. En el argumentario neoliberal es común presentar al Estado como una máquina ineficiente y excesivamente costosa que no satisface las necesidades sociales. Una respuesta a esta situación acostumbra a ser apelar a mecanismos e instrumentos de mercado y, la otra, a las propias capacidades autorganizativas de la sociedad en esos ámbitos o colectivos donde ni el Estado ni el mercado llegan o dejan de llegar. En esta última opción convergen movimientos y colectivos emancipadores que abogan por mecanismos de cooperación social en los cuales no intermedie ni el mercado ni el Estado. Además, en los últimos años el enfoque de la innovación social se ha ido promocionando desde instancias como la Unión Europea, configurando un concepto con múltiples entradas. A través del análisis de las

experiencias de innovación social en Cataluña y la segregación social, se ponen sobre la mesa dos evidencias relevantes en el marco de la crisis social y urbana. La primera es que aunque con menos intensidad que en otras realidades como la de Francia, se constata un aumento de la segregación urbana, especialmente una (auto)segregación de las personas con más recursos como manifestación espacial de una creciente desigualdad. Esto indica que ni los mecanismos de planificación, de regulación del suelo, ni tampoco las políticas de vivienda han propiciado unas ciudades y regiones metropolitanas más igualitarias. En segundo lugar, se reitera la importancia del papel del Estado en sus diferentes niveles y sus mecanismos redistribuidores para mejorar los barrios más desfavorecidos. En estos espacios, las experiencias como Plataformas de Afectados por las Hipotecas, lo que reivindican no es simplemente más autoorganización, sino una acción colectiva orientada a que el Estado garantice los derechos sociales, en este caso los más vinculados al derecho a la vivienda. Como contrapunto, en la sección de **Experiencias**, la contribución de BAIGES nos relata la interesante política del «*Pla Buits*» del Ayuntamiento de Barcelona, donde encontramos un ejemplo en el que estas experiencias de innovación social son enmarcadas y acompañadas por la actuación municipal.

Por un lado, vemos cómo nuevos paradigmas emergen en el contexto de la crisis de austeridad (como el ya mencionado de la «*Smart City*»), aunque no todos con la misma intensidad/prioridad. BUHIGAS & PYBUS se interrogan sobre si repensar la industria y su relación con la ciudad es realmente una prioridad urbana en la actualidad urbana o no. Una vez constatados los efectos de una economía basada en la producción inmobiliaria y los servicios de baja productividad, en el artículo se deconstruye el proceso de terciarización de las economías del norte global y se reivindica las virtudes del sector industrial en relación a la cohesión social, la competitividad y la sostenibilidad. Cómo conseguir llevar a cabo políticas efectivas hacia la reindustrialización de las ciudades representa, sin duda, el principal reto para los gobiernos, especialmente cuando los sistemas de información, análisis y planificación no están pensados para ello; y cuando, al contrario, la tendencia ha sido la expulsión sistemática de la industria de la ciudad. Es sin duda un campo aún con un gran potencial desarrollo en las agendas de políticas urbanas que ponen precisamente el acento en las alternativas económicas existentes más allá de la mera explotación del territorio, ya sea a través

de su artificialización como a través de su consumo turístico.

COLLADO & FERNÁNDEZ abordan en su artículo el origen de un movimiento social local de carácter ambiental surgido en plena efervescencia del *boom* inmobiliario contra una recalificación urbanística, analizando su institucionalización hasta convertirse en un partido político que se hizo con la alcaldía de la localidad de Torrelodones en el año 2011, revalidando la misma cuatro años después con mayoría absoluta, y valorando los cambios en la gobernanza que todo el proceso ha implicado.

## Los retos del municipalismo ciudadano

No queremos concluir esta introducción sin una referencia a la coyuntura actual y sus posibles derivaciones. Podría suponerse que las posibles respuestas de las ciudades frente a la crisis planteada oscilarían entre el retraimiento (continuidad de las políticas, con menos recursos), poner el énfasis en las situaciones de emergencia social (amortiguando los efectos sociales más nocivos de la crisis), emprendimiento urbano (estrategia proactiva que busca nuevas iniciativas más o menos apegadas a las tradicionales formas de desarrollo urbano) o búsqueda de nuevas políticas urbanas (una mirada más de cambio de época y no tan sujeta a una lógica coyuntural de la crisis). Las distintas opciones deberían relacionarse con el grado de impacto de la crisis en las ciudades, el nivel de vulnerabilidad generado y la mayor o menor presencia y significación de los movimientos sociales urbanos en las ciudades. En efecto, la combinación de mayor vulnerabilidad y mayor densidad social alternativa, podría suponer mayores posibilidades de cambio en la dirección política de la ciudad y de las políticas urbanas (MARTÍ-COSTA & *al.*, 2015).

Algo de eso hemos visto en las elecciones municipales de mayo del 2015. Ciudades que por su tamaño, por la crisis de sus estructuras de poder debido a los numerosos casos de corrupción o por su especial fragilidad en sus parámetros de desarrollo, podrían ser más susceptibles de cambios significativos en sus estructuras institucionales, han visto llegar a los equipos de gobierno nuevas formaciones políticas, dando más importancia a los temas sociales, programas renovadores en temas como recursos básicos (energía, agua,...), nuevos parámetros de desarrollo urbano, prioridad a la vivienda social, impulso de proyectos

de economía colaborativa, repolitización del cambio tecnológico y sus efectos en la ciudad, etc.

De alguna manera estamos asistiendo a la emergencia de una nueva agenda urbana, más extensiva, más transversal, y que además pretende llevarse a cabo alterando los tradicionales parámetros institucionales, tecnocráticos y jerárquicos que podían caracterizar a las políticas locales y urbanas de los 1980 y 1990. Es prematuro definirse sobre el grado de consolidación y de asentamiento que estas nuevas dinámicas (presentes en cuatro de las cinco ciudades más grandes de España) puedan tener, dado la difícil e incierta situación económica, el poco recorrido realizado y la significativa fragilidad política en algunos de los casos más relevantes. Pero, al margen de los recorridos que cada una de estas experiencias tenga, lo importante será comprobar si esa nueva y emergente agenda urbana va asentándose, recogiendo lo que más allá de España es también el nuevo y creciente peso de las ciudades en el mundo.

No quisiéramos, como coordinadores de este número monográfico de Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, dejar de agradecer a los autores, los evaluadores anónimos y los editores de la revista por el magnífico trabajo llevado a cabo sin el cual no hubiera resultado posible la configuración del mismo.

## Bibliografía

- MARTÍ-COSTA, M. & C. NAVARRO & J. SUBIRATS (2015): «Introducción» en MARTÍ-COSTA & SUBIRATS (eds.) *Ciudades y cambio de época. Discursos sobre políticas urbanas y crisis en España*, Publicaciones Universidad del País Vasco, Bilbao, Dirección URL: <https://addi.ehu.es/bits-tream/10810/15112/1/USWEB141343.pdf> [consulta: 19/02/2016].
- BRENNER, N. (2004): «Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960–2000», en *Review of International Political Economy*, 11 (3): 447–488.
- FRASER, Nancy (2012): «Reflexiones en torno a Polanyi y la actual crisis capitalista», en *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 118: 13–28.
- HARVEY, David (2004): «El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión», en *Socialist Register 2004: El nuevo desafío imperial*: 99–129.
- (2015): «Consolidating Power», entrevista en *ROAR*, <https://roarmag.org/magazine/david-harvey-consolidating-power/>.
- NAVARRO, C. & M. J. RODRÍGUEZ, (2009): *Gobernanza Multi-nivel y sistemas locales de bienestar en*

*España. El caso de las Diputaciones Provinciales*. Tirant lo Blanch, Valencia.

POLANYI, K. (1944): *La gran transformación*, Ediciones La Piqueta.

Marc MARTÍ-COSTA y Joan SUBIRATS  
Coordinadores

\* \* \*

Incluyen además las Secciones habituales de CyTET el **Observatorio Inmobiliario** que lleva por título «El fortalecimiento gradual del mercado de vivienda», destacando cómo 2015 fue un año de recuperación del mercado de vivienda en España, reforzando la tendencia de 2014, con un aumento de venta de viviendas de en torno al 10%, un papel de nuevo significativo de las compras de extranjeros y un crecimiento de los precios del 4,2%. Los fondos internacionales están desempeñando un papel importante, tanto en las ventas como en la nueva promoción, constatándose al mismo tiempo cómo el aumento de precios y de alquileres está haciendo más difícil el acceso a la vivienda a los nuevos hogares, cuyos niveles de ingresos y de estabilidad laboral les obliga a acudir al alquiler privado para disponer de alguna forma de alojamiento. En cuanto a política de vivienda señala el autor que se deben destinar recursos para ayudar al acceso a los hogares con ingresos más reducidos, en lugar de efectuar ayudas indiscriminadas a la compra de viviendas por parte de cualquier hogar y avanzar en la consecución de un procedimiento a seguir en materia de impagos de préstamos hipotecarios que constituya una efectiva «segunda oportunidad».

En la sección de **Documentación**, la **Crónica jurídica** del profesor Omar BOUAZZA ARIÑO, miembro del Comité de Redacción, pone de manifiesto cómo el inicio de la nueva legislatura autonómica ha supuesto una abundante producción normativa, en el ámbito general del urbanismo y de la ordenación del territorio, y en otros sectores. Comienza la Crónica, desde la escala estatal, con la crítica al solapamiento de dos ordenamientos, el penal y el contencioso-administrativo, en la regulación de una misma materia, la protección de terceros adquirentes de buena fe ante sentencias de derribo, que no coinciden en la redacción, lo cual puede plantear problemas de interpretación. Se comenta a continuación la nueva Ley de suelo y urbanismo de Galicia, la sistematización de la legislación en materia de or-

denación del territorio y espacios naturales de Aragón, así como la nueva Ley de comercio de esta misma Comunidad Autónoma. Bouazza destaca el interés de la reforma integral de la normativa de incidencia territorial de las Islas Baleares, que opta por criterios de mayor contención territorial, así como las reformas organizativas en la Comunidad de Madrid y en la Comunidad Valenciana, en materia de

vivienda y territorio, respectivamente. También es reseñable la derogación de la norma madrileña que limitaba las alturas de los edificios, dejando un mayor ámbito de discrecionalidad a los planes generales.

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

# Crisis y evolución de la gobernanza urbana en España

Marc MARTÍ-COSTA (1) & Mariona TOMÀS (2)

(1) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador.

(2) Universidad de Barcelona, Grup de recerca en estudis locals (SGR 838).

**RESUMEN:** Este trabajo analiza la evolución de la gobernanza urbana en España desde los 1970 hasta la actualidad teniendo en cuenta tanto su evolución general como las diferencias entre las ciudades. Desde la restauración de la democracia los municipios, conjuntamente con los gobiernos autonómicos, han sido un pilar para el desarrollo del sistema de bienestar español. En los años 1990 se produjo un aumento del empresarismo urbano en las principales ciudades a través del desarrollo de nuevos megaproyectos y partenariados público-privados. Como resultado de la crisis económica en 2008 se iniciaron un conjunto de reformas institucionales llevadas a cabo por el Estado español y la Unión Europea. Estas reformas implicaron recortes presupuestarios y un intento de recentralización de las políticas de bienestar a costa del papel de los gobiernos regionales y locales a la vez que una profundización de las políticas de neoliberalismo urbano. En respuesta a la situación anterior, en las elecciones locales de 2015 acceden a los ayuntamientos de grandes ciudades nuevas coaliciones que aglutinan la contestación social de los últimos años. A través de una descripción de la evolución general y la comparación de las dos principales ciudades españolas, Madrid y Barcelona, exploramos tanto las similitudes como las variaciones de la gobernanza urbana en España.

**DESCRIPTORES:** Gobernanza urbana. España. Urbanismo de austeridad. Madrid. Barcelona.

## 1. Introducción

Existe una falta de comprensión de la evolución de la gobernanza urbana, especialmente a partir de la última crisis económica de 2008 (véase, por ejemplo CHARNOCK & *al.*, 2014) y considerando tanto las

transformaciones del Estado como las especificidades de las configuraciones sociopolíticas locales. Abundante literatura ha examinado las diferentes fases de estas transformaciones y su impacto en las ciudades. Sin embargo, la mayor parte de ésta se centra principalmente en la experiencia de Estados Unidos y del Rei-

Recibido: 05.02.2016; Revisado:  
Correo electrónico: mmarti@flacso.edu.ec;  
marionatomas@ub.edu  
Este artículo es resultado del proyecto CSO2011-28850  
«Políticas urbanas en el escenario 2015. Tras 30 años de

democracia local, análisis y propuestas sobre resiliencia y nuevas políticas urbanas» financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.  
Los autores agradecen a los evaluadores anónimos sus valiosos comentarios.

no Unido cuyas fases establecidas no se ajustan completamente a la evolución del caso español debido a razones históricas y políticas.

Recientemente, el concepto de «urbanismo de austeridad» (PECK, 2012) se ha utilizado para describir la última ronda de cambios neoliberales en el gobierno urbano como consecuencia de la crisis económica iniciada en 2008. El análisis de Peck lo podemos aplicar al contexto europeo si añadimos algunas particularidades que no se encuentran en los EEUU y que además difieren de una ciudad a otra. En este sentido, creemos necesario tener en cuenta la evolución de cada una de las ciudades, no sólo en relación a los cambios generales del Estado, sino también en relación a su posición en la competencia interurbana y la evolución de sus coaliciones urbanas. Con este objetivo, primero abordaremos la literatura sobre la reestructuración del Estado y la gobernanza urbana tanto desde una entrada neomarxista como neoinstitucional. En segundo lugar, examinaremos las transformaciones del Estado español en los últimos 40 años y su impacto en la gobernanza urbana. En tercer lugar, estudiaremos las características de los últimos periodos en las dos principales ciudades españolas: Madrid y Barcelona. Concluiremos con una discusión general sobre la gobernanza urbana en España en relación a nuestro marco teórico-analítico.

## 2. Explicar la gobernanza urbana y sus variaciones

En la revisión de la literatura sobre la gobernanza urbana, dos escuelas de pensamiento pueden ser identificadas. Por un lado, existe la contribución desde la economía política (HARVEY, 1989; HALL & HUBBARD, 1998; GOODWIN & PAINTER, 1996, entre otros) en la cual los cambios en la gobernanza urbana son consecuencia directa de la evolución del capitalismo y la transformación del Estado a la luz del neoliberalismo. Por otra parte, la perspectiva neoinstitucionalista (MARCH & OLSEN, 1989, DIGAETANO & STROM, 2003, PIERRE, 1999, entre otros) sobre la gobernanza urbana se centra en entender el funcionamiento de las instituciones formales e informales y el rol de las diferentes coaliciones de actores que explican finalmente la configuración de las políticas urbanas.

Desde el enfoque de la economía política, el cambio del gerencialismo al empresarismo explicado por HARVEY (1989) es sin duda una de las principales contribuciones al estudio de

la gobernanza urbana. Este autor destaca tres características principales del empresarismo urbano emergente en EEUU y el Reino Unido en la década de 1970: el uso de los partenariados público-privados con el fin de atraer inversiones; la absorción de las pérdidas por parte de las instituciones públicas cuando las actividades financieras privadas fracasan, y, por último, la importancia de los proyectos urbanos en lugar de políticas más redistributivas. Este cambio en la política urbana se sitúa en la transición de los sistemas de producción fordistas y Estado keynesiano hacia:

«una forma de acumulación flexible más abierta geográficamente y basada en el mercado» (HARVEY, 1989: 360).

En este cuadro general, surgen cuatro clases de empresarismo urbano (que generalmente se superponen) en función del ámbito de competencia privilegiada en la localidad:

- a) la competencia dentro de la división internacional del trabajo;
- b) la competencia dentro de la división internacional del consumo;
- c) el concurso para la adquisición de funciones de comando clave en las finanzas, el gobierno y los medios de comunicación y;
- d) la lucha por obtener fondos de redistribución del Estado.

Los cambios en la gobernanza urbana también se pueden observar a través de la lente de la «reestructuración espacial del Estado» (BRENNER, 1999, 2004). Por lo general, el cambio de escala estatal se resume como un proceso de redistribución de competencias y poderes del Estado hacia instituciones supranacionales (Unión Europea) y a los niveles subnacionales (regional y local) como un proceso de «vaciamiento» de la forma clásica de Estado-nación (RHODES, 1997). Sin embargo, éste no es un proceso lineal, en la medida en que las escalas espaciales son activamente y socialmente construidas (SWYNGEDOUW, 1997). Así, nuevos cambios, respuestas y conflictos entre las diferentes jerarquías multiescalares del Estado pueden ser observadas como resultado de la crisis económica. BRENNER (2004) establece una periodización de cuatro fases para Europa occidental, entre principios de 1960 y en 2000, en donde relata la transición del «keynesianismo espacial» hacia las «estrategias glocalización». Describe una transición de un contexto histórico en el que el Estado promueve el desarrollo económico en todo el territorio nacional hacia una situación en la que los gobiernos nacionales privilegian capacidades e infraes-

estructuras avanzadas en las ciudades y regiones más competitivas. A lo largo de esta transición, los gobiernos locales cambian sus prioridades de satisfacción del consumo colectivo a la promoción de estrategias de desarrollo económico y marketing del lugar. En cada fase, las instituciones del Estado y sus políticas privilegian espacios, lugares y escalas particulares, lo que BRENNER (2004) llama «selectividad espacial del estado».

Este proceso se lleva a cabo en paralelo al surgimiento y desarrollo del neoliberalismo que prioriza las soluciones orientadas y pensadas para el mercado. En otras palabras, se produce una movilización de instrumentos financieros especulativos creados para abrir nuevas oportunidades y para obtener mayores beneficios económicos (BRENNER, & *al.*, 2010: 329-330). Contrariamente a la suposición de que el neoliberalismo es un proyecto coherente y totalmente formado, ampliado a través de la globalización, estos autores hacen hincapié en el carácter «abigarrado» del proceso de neoliberalización: funciona a través de un patrón desigual de desarrollo geográfico que es el resultado de una constante colisión entre los proyectos de neoliberalización y los «arreglos político-institucionales heredados» en múltiples escalas.

Por lo tanto, si suponemos que en momentos de crisis los marcos institucionales existentes y las estrategias de regulación tienen el reto de adaptarse a nuevos patrones de acumulación capitalista (PECK & TICKELL, 2002; BRENNER, 2004), debemos preguntarnos qué ocurrió como resultado de la crisis financiera de 2008, especialmente en la escala urbana. Sobre la base de su investigación sobre EEUU, PECK (2012) ha popularizado el concepto de «urbanismo de austeridad» para conceptualizar cómo los nuevos periodos de transformación institucional, reformas de la gobernanza y reestructuración de los servicios públicos han afectado a la escala local. A pesar de que PECK insiste en que hay alguna novedad en el urbanismo de austeridad actual en relación con las últimas fases neoliberales de reestructuración, lo que su análisis muestra es un conjunto de estrategias (profundizadas o recombinadas) que han estado presentes en las sucesivas crisis capitalistas desde 1970. Entre estas «continuidades cambiantes», se pueden destacar tres:

a) A pesar de que la mayor parte de la deuda acumulada en estas crisis es privada y no pública, la imagen del Estado como un de-rochador de recursos y una máquina inefi-

ciente ha sido uno de los argumentos centrales del repertorio ideológico neoliberal. La purga fiscal de la reducción de gastos del Estado ha sido el remedio tradicional para tratar esta «enfermedad», seguida de la promoción de la iniciativa privada y el libre mercado (PECK & *al.*, 2010). Así que esta nueva ronda de «austeridad selectiva» dirigida al estado de bienestar es a la vez la consolidación y la intensificación de las rondas previas de la austeridad y un desafío a los cambios normativos introducidos con el fin de solucionar la crisis de los años 1990 en nuestro contexto.

- b) La existencia de una combinación «abigarrada» de momentos de desregulación (*roll-back*) y momentos despliegue de la regulación pro mercado (*rollout*) (PECK & TICKELL, 2002; BRENNER & *al.*, 2010). En la actualidad, esto incluye recortes, reducciones salariales, privatizaciones, ventas de propiedades públicas, nuevas tasas para los usuarios de los servicios públicos, externalizaciones, etc. Por otra parte, los regímenes de austeridad no sólo pueden ser vistos a nivel de políticas, sino también se convierten en «un controlador indirecto de transformación organizacional» de las propias instituciones públicas (PECK, 2012: 649).
- c) El proceso de transferencia de competencias del gobierno central y regional al local también se ha visto como una característica común del neoliberalismo (HACKWORTH, 2007; HARVEY, 2012; BRENNER, 1999; MACLEOD & GOODWIN, 1999). En época de recortes presupuestarios, los gobiernos locales tienen que afrontar más demandas sociales, más responsabilidades y menos recursos. Tres consecuencias importantes se pueden atribuir a este proceso:

1. Como resultado del debilitamiento de los mecanismos de redistribución del Estado keynesiano, las ciudades se han vuelto más dependientes de sus propios recursos. Las ciudades con base económica más diversificada y vigorosa pueden hacer frente mejor a los recortes en el gasto público en el ámbito nacional que otros que tienen menos margen para evitar los recortes y privatizaciones, lo que intensifica las desigualdades socio-territoriales entre e intraciudades (PECK, 2012: 633).
2. Los cambios en las jerarquías de varios niveles del Estado se pueden observar más allá del proceso de descentralización: «Las condiciones sistémicas de restricción fiscal sirven para reforzar los

poderes jerárquicos de los que controlan presupuesto y de los regímenes de auditoría» (PECK, 2012: 632).

3. Por último, este autor señala que las «soluciones políticas vacías» (2012: 648) van en aumento. Esto se debe a que los gobiernos locales tienen que mostrarse activos tanto internamente como externamente aunque sus capacidades institucionales y fiscales sean cada vez más restringidas.

A pesar de que estas aportaciones nos dan un esbozo general con un reconocimiento de la diversidad intrínseca del neoliberalismo, no nos dan una explicación de la diversidad de los «arreglos político-institucionales heredados» que chocan con, o bien se incrustan con, los proyectos neoliberales. Para los autores neo-institucionalistas, la gobernanza urbana se concibe más bien como una «matriz institucional» (LOWNDES, 2005) o unos «ambientes institucionales» (DIGAETANO & STROM, 2003), ambos compuestos de convenciones informales y de reglas y estructuras formales (instituciones). Tanto el «hardware» como el «software» institucional (LOWNDES, 2005) encarnan valores y relaciones de poder; influyen en las personas pero al mismo tiempo los individuos también dan forma a las instituciones. Diferentes autores neoinstitucionalistas han elaborado marcos teórico-analíticos para la comparación de la gobernanza urbana (PIERRE, 1999; DIGAETANO & STROM, 2003), que proporciona una comprensión del «arraigo» de la gobernanza local en contextos históricos y espaciales específicos. DIGAETANO & STROM (2003) desarrollan un «enfoque integrado para una gobernanza urbana comparativa», donde los modelos de gestión urbana se explican como resultado de coaliciones estratégicas entre actores urbanos (con objetivos diferentes, estilos, normas y valores) que se ven influidas por el contexto económico, cultural y político donde se encuentran. La contribución más importante de DIGAETANO & STROM (2003) es considerar la cultura política como un mediador de los efectos del cambio estructural en los «ambientes institucionales» de la gobernanza urbana. Sin embargo, estos autores llegan a coincidir con los autores neomarxistas en el hecho que la principal causa del cambio institucional en la gobernanza urbana son las transformaciones del contexto estructural, en concreto el proceso de globalización (mejora de la competitividad urbana entre las ciudades) y la reestructuración del Estado (sobre todo el proceso de transferencia de competencias). Las transiciones y las crisis económicas de las economías locales y regionales (por ejemplo, de economías fordis-

tas a las post-fordista) también son impulsoras del cambio de coaliciones debido a la estructura de incentivos para los actores. Los líderes locales o «empresarios políticos» también son elementos clave en la comprensión de los cambios y la formación de nuevas coaliciones (DIGAETANO & STROM, 2003; LOWNDES, 2005) ya que son capaces de atraer grupos anteriormente marginales en nuevas alianzas con vistas a cambiar los equilibrios de poderes.

### 3. Evolución de la gobernanza urbana en España

Podemos identificar cinco fases principales de las políticas urbanas y la gobernanza urbana en la España contemporánea (URRUTIA & AREILZA, 2000; IGLESIAS & *al.*, 2011):

- a) el principio de las políticas urbanas democráticas (de finales de 1970 a principios de 1990);
- b) el cambio hacia el empresarialismo urbano (en los 1990);
- c) la burbuja de la construcción y el auge económico (de 2000 a 2007);
- d) el impacto de la crisis económica y las políticas de austeridad (de 2008 hasta 2015) y
- e) la aparición de nuevas coaliciones que acceden a alcaldías de grandes ciudades.

La primera fase se inicia con la recuperación de la democracia a finales de 1970 y se extiende hasta la crisis de los 1990. La agenda urbana se vio limitada por las deficiencias estructurales de la dictadura como resultado del rápido crecimiento en las principales ciudades (Madrid, Barcelona, Bilbao, Zaragoza, Valencia) y una configuración urbana caótica y con escasa planificación integral durante la industrialización de los años 1960. Al final de la dictadura, la alianza ciudadana entre activistas, intelectuales y técnicos fue crucial para el desarrollo de las políticas urbanas. La llegada de la democracia significó una crisis de los movimientos vecinales debido a que algunos de sus líderes se integraron en los partidos políticos y las administraciones locales. Las ciudades se modernizaron y transformaron en este primer período, lo que resultó en una mejor calidad de vida para sus habitantes en relación con sus espacios públicos, los servicios locales y, en menor medida, la vivienda. Esta fase se asemejaría al «keynesianismo espacial» definida por BRENNER (2004) para el contexto español, pero en el que los nuevos ayuntamientos juegan un papel clave. En esta fase el Estado desarrolló servicios de bienestar, inició el proceso de descentralización regional y se ocupó

de los impactos regionales desiguales de la crisis industrial de los años 1980. Así, el desarrollo del Estado de Bienestar en España fue más tardío pero más rápido que la media europea (GUILLÉN & LEÓN, 2011). En paralelo se produjo el proceso de descentralización hacia las CCAA, responsables hoy de los principales pilares del Estado del Bienestar: educación, salud y servicios sociales. Sin embargo, este ha sido un proceso asimétrico: en Cataluña, País Vasco, Navarra, Andalucía, Valencia, Galicia y Canarias la transferencia de competencias en materia de salud, educación y política social se produce a principios de 1980 después de un proceso rápido y directo. Por el contrario, la transferencia de competencias a las otras 10 CCAA sólo se produce después de los Pactos Autonómicos de 1992 siguiendo una tendencia gradual (SUBIRATS & GALLEGO, 2002).

Los gobiernos locales mejoraron su propia administración pública y su capacidad para prestar servicios sociales y cumplir con las demandas de consumo colectivo. Después de la crisis industrial y la entrada de España en la Comunidad Económica Europea en 1986, el modelo económico de las principales ciudades pasó de una economía basada en la industria a otra más orientada a los servicios. Al final de la década de 1980, algunas formas de cooperación público-privada comenzaron a desarrollarse en muchas ciudades, especialmente a través de la gestión privada de los servicios públicos. El desarrollo de megaproyectos vinculados a eventos internacionales facilitó la entrada de capital del sector privado en la gestión pública, aunque vale la pena señalar que siguió existiendo un control estatal significativo sobre las inversiones. El desarrollo simultáneo de la Expo Universal de Sevilla, los Juegos Olímpicos de Barcelona y la construcción del primer tren de alta velocidad entre Madrid y Sevilla muestra claramente la transición del «keynesianismo espacial» a las «estrategias de glocalización» en España. Durante esta transición, el Estado central trató de extender los beneficios de la internacionalización urbana a otras regiones.

La segunda fase, en la década de 1990, se caracterizó por una mayor presencia de capital privado en el desarrollo urbano y la explosión de la primera burbuja inmobiliaria. De hecho, los efectos de la recesión económica de la década de 1990 limitan las posibilidades de los nuevos proyectos de la ciudad hasta el 1994-95. Muchos gobiernos locales de izquierda que se mantuvieron en el poder en las ciudades durante la primera fase son sustituidos progre-

sivamente por los gobiernos de derechas, con excepciones importantes como Barcelona. Las nuevas orientaciones políticas convergen hacia la dimensión cultural y de ocio de las ciudades, concebidas como nuevos centros de atracción para el turismo promovidas por la inversión pública y privada. El objetivo de «poner la ciudad en el mapa» se comparte y se adapta a la escala y el potencial de cada ciudad, yendo desde los mega-eventos, exposiciones y conferencias a festivales internacionales. El mejor ejemplo de este período es la inauguración del Museo Guggenheim de Bilbao en 1997 como un proyecto emblemático de la regeneración de la principal zona industrial de Bilbao. La cooperación público-privada se fortalece a través de formas mixtas de gestión y el desarrollo de la planificación estratégica en la mayoría de las ciudades.

El período comprendido entre 2000 y 2007 se caracteriza por el predominio de las políticas urbanas basadas en el desarrollo del sector de la construcción (organizado en torno a la inversión pública en infraestructura y desarrollo urbano), especialmente en la región de Madrid y la costa mediterránea. Hay una expansión descontrolada en las periferias metropolitanas con patrones de densidad relativamente más bajos y mayor consumo de suelo. Debido al crecimiento residencial fuera de las ciudades grandes y medianas, el aumento de precios de la vivienda y el fácil acceso al crédito hipotecario, las dinámicas centrífugas se producen en las principales zonas urbanas. Por otra parte, a causa de la rigidez del mercado de la vivienda y el limitado *stock* de viviendas en alquiler, la población inmigrante que durante esta década aumenta de forma importante se concentra en las zonas con viviendas más asequibles, tales como los centros históricos o los antiguos barrios obreros. Muchos planes generales son revisados y se proyectan nuevas infraestructuras que unen las principales áreas metropolitanas con el apoyo del Estado, la UE y los gobiernos regionales. Además, la red de trenes de alta velocidad se diseña para reducir los tiempos de viaje entre todas las capitales de provincia del país y Madrid. El objetivo político de la centralización de la red de ferrocarril también se acompaña por la consolidación del aeropuerto de Madrid como centro internacional (ALBALATE & BEL, 2012; BEL, 2011), ilustrando la «selectividad espacial del Estado» centrada en su capital.

La penúltima fase se inicia con la crisis económica de 2008, llega hasta 2015 y se puede dividir en dos subfases. En la primera subfase (2009-2011) se dispara el desempleo, espe-

cialmente en aquellos municipios con una mayor dependencia del sector de la construcción. Al mismo tiempo, las ciudades comienzan a notar una disminución de los ingresos procedentes del sector inmobiliario que ayudaba a cubrir sus gastos ordinarios. El gobierno central pone en marcha el Plan E (Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo) con un presupuesto de alrededor de 40 mil millones de euros. Entre las medidas para promover el empleo, el Fondo Estatal de Inversión Local (8 mil millones) destaca por su incidencia en los gobiernos locales, los cuales eligen los proyectos para ser financiados, como la rehabilitación de edificios, la mejora de espacios e instalaciones públicas y para proyectos de infraestructura (abastecimiento de agua y saneamiento, transporte público y la movilidad sostenible, la recolección de residuos y reciclaje, etc.) (VALLÉS & MARAVALL, 2010). Esta etapa se caracteriza por la iniciativa del Estado de las políticas de inversión públicas contra-cíclicas con el fin de reactivar la economía nacional y disminuir el desempleo. A pesar de que se mejoraron infraestructuras y equipamientos, no sólo continuó el aumento del desempleo, sino que tampoco se modificaron las bases económicas en las que se fraguó la crisis. Iniciativas como el Fondo Estatal de Inversión Local o el nuevo Plan de Vivienda reforzaron el modelo de desarrollo basado en la construcción, a la vez que tampoco resolvieron los problemas financieros estructurales de los municipios, algunos ya fuertemente endeudados. La segunda subfase (desde 2011-2015) se caracteriza por las medidas de austeridad dictadas por Europa y ejecutadas por el gobierno central. La etapa se inicia con la reforma del artículo 135 de la Constitución en 2011 que limita el endeudamiento y da prioridad absoluta del pago de la deuda y sus intereses. A través de esta herramienta, el gobierno central trasladó la responsabilidad de importantes recortes en los servicios de bienestar (educación, sanidad y servicios sociales) principalmente a las comunidades autónomas pero también a los gobiernos locales, lo que ejemplifica una de las características del urbanismo de austeridad. En las elecciones generales de 2012, el Partido Popular (PP) gana con mayoría absoluta y continúa con las políticas de reestructuración que el Partido Socialista había iniciado al final de su legislatura. El gobierno central adopta diversas medidas con el fin de «agilizar» la administración. Entre ellas, hay que destacar la reforma del gobierno local aprobada en diciembre 2013. Esta reforma limita las competencias de los gobiernos locales en un claro intento de re-centralización y fomento

de la privatización de los servicios públicos locales (ver texto de MARTÍNEZ-ALONSO en este mismo número).

Aun teniendo poca perspectiva para valorarla, parece claro que las elecciones locales de 2015 inauguran una nueva fase para la gobernanza urbana en España. En estas elecciones nuevas coaliciones de actores llegan al poder municipal en diversas grandes ciudades como Barcelona, Madrid, Valencia, Zaragoza, Cádiz, La Coruña o Pamplona. Aunque existen diferentes asimetrías de poder en cada una de las coaliciones, todas ellas recogen en parte el legado de las movilizaciones del 15M, la defensa de los servicios públicos, la crítica a las políticas de austeridad, las luchas por una vivienda digna y las demandas de regeneración democrática y lucha contra la corrupción. Significa no solo un cambio de orientación en las políticas urbanas de las principales ciudades sino también el acceso de nuevos grupos y personas a los gobiernos locales. Este cambio se da también con más o menos intensidad a otros niveles de gobierno, como el autonómico. Hay una pérdida de las mayorías absolutas por parte de los principales partidos políticos (PP y PSOE) y en comunidades como Valencia y Aragón, Podemos entra también en el gobierno autonómico en coalición con el PSOE.

#### 4. Una historia de dos ciudades Madrid y Barcelona: explicando la variación en la gobernanza urbana

Madrid y Barcelona son las ciudades más importantes de España y ambas superan el millón de habitantes. Cuando se trata de sus regiones metropolitanas, Barcelona cuenta con 4,8 millones de habitantes y Madrid 6,5 millones de habitantes (ver Tabla de la FIG.1). Desde 2006 ambas disponen de un estatus legal especial que amplía sus poderes y los ingresos fiscales en comparación con otras ciudades<sup>1</sup>. Las dos han ido evolucionando desde la recuperación de la democracia en paralelo con los cambios del Estado español relatados en la sección anterior. Sin embargo, el impacto de la reestructuración del Estado no ha sido el mismo en ambas ciudades. De hecho, además del tamaño, hay diferencias importantes entre ellas, sobre todo en relación con:

<sup>1</sup> Ley 1/2006, 13 de marzo de regulación del régimen especial de Barcelona y Ley 22/2006, 4 de julio, sobre el régimen especial de capitalidad de Madrid.

Fig. 1/ Comparación entre Madrid y Barcelona: Población (2012)

	Barcelona	Madrid
Área (km <sup>2</sup> )	98,21	605,77
Población	1.620.943	3.233.527
Densidad (hab./Km <sup>2</sup> )	16.504,68	5.337,86
% población extranjera	17	18,7
Población en la región metropolitana	3.239.337 (Área metropolitana) 4.798.143 (Región metropolitana) 5.552.050 (Provincia)	6.498.560 (Comunidad de Madrid)

Fuente: INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE CATALUÑA, INSTITUTO DE ESTADÍSTICA COMUNIDAD DE MADRID, INSTITUTOS DE ESTADÍSTICA DE BARCELONA Y MADRID.

- El contexto político e institucional.
- Su posición en la economía y el mercado mundial.
- Las coaliciones de gobierno que han regido la ciudad y sus políticas.

Estos elementos están relacionados entre sí y dan forma al tipo de políticas urbanas en ambas ciudades.

Así, las diferencias entre Madrid y Barcelona pueden entenderse mediante el «enfoque integrado de la gobernanza urbana» (DIGAETANO & STROM, 2003). De hecho, las instituciones, concebidas no sólo como reglas formales, sino también como las convenciones informales («la manera de hacer las cosas aquí»), filtran las presiones externas, como las vinculadas a la globalización, para que éstas se adapten al lugar y dan forma específica a las relaciones de poder entre los diferentes actores implicados en la gobernanza urbana.

#### 4.1. Entorno institucional y la gobernanza multinivel

En este aspecto la diferencia más notable entre ambas ciudades es la condición de capitalidad de Madrid. A pesar del proceso de descentralización hacia las Comunidades Autónomas, la capital sigue desempeñando un papel fundamental, no sólo políticamente, sino también económicamente y culturalmente. Su posición ha sido reforzada históricamente a través del desarrollo de una importante red centralizada de infraestructuras (carreteras, aeropuerto internacional, trenes convencionales y de alta velocidad) y la instalación de bancos y empresas internacionales.

El gobierno autonómico catalán ha reclamado regularmente más autonomía (y más reciente-

mente, la independencia). Las relaciones políticas verticales afectan claramente a la gobernanza urbana de Barcelona, por ejemplo en la discusión sobre infraestructuras (como el corredor ferroviario por el Mediterráneo) o en la adquisición de un estatus especial. La aprobación por el Parlamento español de una Carta especial para Barcelona fue un proceso muy difícil y largo, que no se puede entender sin el entramado de relaciones de poder entre los distintos ámbitos territoriales (TOMÁS, 2005). La complejidad de las relaciones entre las instituciones catalanas con el gobierno español y la no condición de capitalidad ha dado forma a una cultura política urbana específica. Por ejemplo, el uso de la planificación estratégica en Barcelona ha sido una herramienta útil para construir consensos entre las diferentes instituciones y actores de la ciudad y de la región metropolitana sobre los principales objetivos a desarrollar y así mejorar la posición de negociación con el gobierno español para alcanzar muchos de ellos. La realización de eventos internacionales, como los Juegos Olímpicos, ha sido otra herramienta de negociación y cooperación (MARTÍ-COSTA & *al.*, 2011).

En términos de la composición política de los gobiernos autonómicos y locales, también hay diferencias importantes (ver FIG. 2). En Madrid, se pueden distinguir dos grandes períodos después de la dictadura de Franco. En la primera fase, el Partido Socialista (PSOE) tenía la hegemonía en el gobierno local (1979-1991) y en el gobierno de la comunidad autónoma (1983-1995). Los proyectos urbanos en el centro y la regeneración urbana en varios barrios de la periferia mostraron un claro enfoque en el reequilibrio urbano con un liderazgo público por la ciudad y las autoridades regionales. En la década de 1990 una nueva orientación neoliberal de las políticas urbanas se puede vincular claramente con la victoria del Partido Popu-

lar (PP) en las elecciones municipales primero y en las regionales después. El acuerdo de Ahora Madrid con el PSOE desbancó al PP del gobierno municipal, mientras que en la Comunidad de Madrid el PP continuó gobernando con el apoyo de Ciudadanos. En definitiva, las elecciones locales y autonómicas de 2015 señalan el fin de la etapa hegemónica del PP iniciada en los 1990.

En el caso de Barcelona existe una continuidad de gobiernos socialistas con diferentes coaliciones de izquierda desde la restauración de la democracia hasta las elecciones de 2011, cuando Convergencia y Unió (CiU) gana la alcaldía en minoría. La victoria de CiU en 2011 representó un cambio importante en el régimen urbano tradicionalmente gobernado por coaliciones de izquierda, pero por el momento no tuvo continuidad. Cuatro años después de su victoria, CiU pierde las elecciones ante una nueva coalición de movimientos y partidos de izquierdas, Barcelona en Comú, que también gobierna desde entonces sin mayoría de concejales. Es notable destacar la particularidad de Barcelona en el que una mayor fragmentación partidista obliga a los diferentes partidos a buscar coaliciones puntuales o estables para gobernar. En cualquier caso, también se puede observar una tendencia neoliberal a partir del 1992, con actores privados ganando peso en las estructuras de gobernanza, pero menos marcada que en otras ciudades gobernadas por el PP (como los casos de Valencia o Madrid). A escala autonómica, la hegemonía de CiU ha sido clara desde la restauración de la democracia, solamente interrumpida por un gobierno de coalición de izquierda liderada por el Partido Socialista de Catalunya entre 2003 y 2010. En 2010, en plena crisis económica, el nuevo gobierno de CiU implementó políticas de austeridad e inició un camino hacia la independencia que ha sacudido el tradicional mapa político catalán y ha acentuado las tensiones con el gobierno central.

4.2. Economía política

Desde la década de 1990 la ciudad de Madrid ha experimentado un cambio importante debido a su inserción en los flujos internacionales de capital y su transformación en un nuevo nodo de la economía global (OBSERVATORIO METROPOLITANO, 2007). El fortalecimiento de Madrid como nodo financiero internacional y de negocios empezó con el Tratado de Maastricht de 1992, mediante la creación de un mercado único europeo de servicios y energía y la unión monetaria posterior. Durante esos años, el Estado inició una política de privatización de las principales empresas estatales de servicios públicos y de energía que gozaban de una posición privilegiada en el mercado interno, la mayoría de ellas ubicadas en Madrid. En paralelo, las políticas de ajuste estructural establecidas durante esa década por el FMI en América Latina, favoreció la internacionalización de las empresas españolas como Telefónica, Repsol o Endesa, así como los principales bancos (BBVA y SCH). Además de estas empresas hay que añadir las grandes empresas de la construcción que también entraron en un proceso de internacionalización (Sacyr, OHL, Ferrovial, Acciona, etc.) gracias a los extraordinarios beneficios de las infraestructuras y la construcción durante las diferentes burbujas inmobiliarias e infraestructurales. La liberalización del mercado de capitales y la expansión de los mercados de valores españoles situaron a la Bolsa de Madrid entre las principales bolsas bursátiles europeas. Así, Madrid se convirtió en un centro financiero especialmente para los flujos de capital entre Europa y América Latina ( FUENTE & VELASCO, 2012). Finalmente, un sector importante de la economía de servicios avanzados (legal, tecnológico, publicidad, consultoría, etc.) se desarrolló alrededor de las grandes empresas, como es común en las ciudades globales (SASSEN, 1991). En este sentido, en Madrid las actividades intensivas en conocimiento se con-

Fig. 2/ Comparación entre Madrid y Barcelona: partidos en el gobierno

	Madrid	Barcelona
Gobierno local	1979-1991: PSOE 1991-2015: PP Desde 2015: Ahora Madrid	1979- 2011: PSC, ICV y ERC 2011-2015: CiU Desde 2015: Barcelona en Comú (BeC)
Gobierno autonómico	1983-1995: PSOE Desde 1995: PP	1980-2003: CiU 2003-2010: PSC, ERC y ICV 2010-2016: CiU Desde 2016: Junts pel Sí (JpS)

Fuente: INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE CATALUÑA, INSTITUTO DE ESTADÍSTICA COMUNIDAD DE MADRID, INSTITUTOS DE ESTADÍSTICA DE BARCELONA Y MADRID.

centran en los sectores de finanzas y servicios avanzados en las empresas, propio de una ciudad global, mientras que en el caso de Barcelona la economía del conocimiento se basa en una mayor concentración de empresas tecnológicas y culturales (MÉNDEZ, 2013). Para fortalecer su posición en el ámbito internacional, Madrid presentó su candidatura para los JJOO de 2012, 2016 y 2020.

La historia de Barcelona es bastante conocida (para una visión general ver, entre otros, MARTÍ-COSTA, & *al.*, 2011). Los JJOO de 1992 permitieron una importante transformación de la ciudad y significó la superación de la crisis fordistas que la ciudad experimentó a partir de la década de 1970. Más allá de las mejoras en sus infraestructuras, el gobierno local aprovechó el evento para mostrar la ciudad como un sitio atractivo para ser visitado. Desde entonces, el número de visitantes ha ido aumentando constantemente: el turismo de ocio y de negocios se han convertido en un sector económico clave para la ciudad y un tema controvertido para los residentes. La estrategia de los acontecimientos internacionales se repitió una vez más a través del Foro Universal de las Culturas en 2004, patrocinado por la UNESCO con menor éxito. Sin embargo, el Ayuntamiento de Barcelona ha sido hábil en la promoción en todo el mundo del concepto de «modelo Barce-

lona» (Barcelona como un buen lugar para vivir), lo que refuerza la marca Barcelona y la dimensión simbólica de la ciudad<sup>2</sup>, algo que la ciudad de Madrid no ha hecho a pesar de su mayor éxito económico.

Más allá del turismo, su actividad logística que relaciona el puerto, su zona industrial (Zona Franca) y aeroportuaria son activos económicos clave para Barcelona (ver FIG. 3). En este sentido, existe una fuerte controversia con el gobierno central para dar prioridad a una línea de tren de carga desde Algeciras hacia el norte de Europa que conecte los diferentes puertos españoles del Mediterráneo y no la vía central transpirenaica que pasa por Madrid. En el 2000 un nuevo plan (el 22@bcn) para desarrollar Barcelona como ciudad del conocimiento fue aprobado para la promoción y atracción de actividades económicas relacionadas con el sector de las TIC, con la investigación, diseño, multimedia, gestión de datos, etc. a través de la cooperación entre compañías privadas, universidades e instituciones públicas. El hecho de que Barcelona no tenga el poder de la capitalidad para atraer empresas internacionales ha impulsado diferentes estrategias (ciudad turística, la ciudad creativa, la ciudad del conocimiento, *hub* logístico y recientemente, ciudad inteligente) para atraer capital financiero y humano para el desarrollo de nuevos sectores.

FIG. 3/ Comparación entre Madrid y Barcelona: indicadores económicos

	Madrid	Barcelona
% de contratos en el sector servicios (2012)	89,99	94,18
% de contratos en el sector industrial (2012)	2,95	2,38
% de contratos en el sector de la construcción (2012)	6,83	3,34
% de contratos en el sector agrícola (2012)	0,24	0,11
tasa de desempleo (2T 2013)	18,7	18,5
Índice industrial* (2011)	4.794	2.790
Índice comercial*(2011)	8.243	5.809
Índice turístico* (2011)	9.400	7.431
Índice de actividad económica* (2011)	10.488	6.683
% de empleos en la economía del conocimiento **	27,21	23,63
Noches en hoteles y hostales (2012)	15.541.907	16.215.627
Precio medio de venta de la vivienda (€ / m <sup>2</sup> )	3.125	3.136

\* Los índices están basados en los impuestos municipales sobre cada actividad económica.

Fuente: LA CAIXA (2013): *Anuario Económico de España 2013*. \*\* MÉNDEZ, 2013. INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE CATALUÑA, INSTITUTO DE ESTADÍSTICA COMUNIDAD DE MADRID, INSTITUTOS DE ESTADÍSTICA DE BARCELONA Y MADRID.

<sup>2</sup> Ver por ejemplo la mejor posición de Barcelona respecto a la calidad de vida en diferentes rankings de ciudades:

<http://www.barcelonaglobal.com/why-barcelona/city-rankings> (consulta: 25-10-2015).

4.3. Coaliciones de gobierno urbano

Madrid y Barcelona han reaccionado de manera diferente a la última crisis económica iniciada en 2008 (IGLESIAS & *al.*, 2011; SUBIRATS & MARTÍ-COSTA, 2015) dependiendo del sendero trazado durante los años anteriores. La ciudad de Madrid ha experimentado una gran expansión en su área metropolitana durante las últimas décadas. Hubo una enorme inversión en la construcción de nuevas infraestructuras públicas, como la prolongación de la red de metro, el tren de cercanías, las autopistas radiales y la remodelación o la construcción de nuevas carreteras de circunvalación (M-30, M-40, M-45) (ALGUACIL & *al.*, 2011). Así, el aumento del suelo calificado como urbano entre 1992 y 2007 fue de un 38% con una consolidación de la segregación socio-espacial tradicional de la ciudad entre el Noroeste y el Sur (MÉNDEZ, 2012). La rehabilitación del centro de la ciudad ha continuado, pero la falta de un enfoque integral y participativo (BLANCO & *al.*, 2011) facilita los procesos de gentrificación. Como resultado de todo lo anterior, varias investigaciones han detectado un aumento cada vez mayor de los niveles de desigualdad socio-espacial en la ciudad y su área metropolitana (DÍAZ ORUETA, 2001; LEAL, 2007, OBSERVATORIO METROPOLITANO, 2007). La Comunidad de Madrid desarrolló un ambicioso plan de externalización y privatización de los servicios públicos, como el de salud, que coincide con las crisis económica (MIRANDA, 2012; DE LA HERA & *al.*, 2016). Esta política vino después de la privatización de otros servicios urbanos por parte del gobierno municipal, como por ejemplo el servicio de recogida de residuos, que se otorgó a una gran empresa constructora (FCC).

La crisis económica ha erosionado la confianza en los gobiernos locales y regionales del PP en Madrid. Dos de los principales líderes políticos renunciaron a sus cargos antes del fin de su mandato. La mala situación financiera de la ciudad restó credibilidad al gobierno local como buen gestor. Por su dimensión, destacan las deudas relacionadas con las obras públicas y especialmente la reforma de la M-30

(que incluye al mega-proyecto Madrid Río), responsable de 6.300 M de Euros de la deuda de la ciudad (DÍAZ ORUETA, 2015). Las tres candidaturas fallidas para ser sede de los JJOO dejaron al gobierno de la ciudad sin uno de sus principales proyectos estratégicos. A nivel de Comunidad Autónoma, se intentó sin éxito revivir la coalición de crecimiento alrededor de mega proyectos con Eurovegas, un complejo de juego y comercio.

Definitivamente, una de las características más importantes de Barcelona son los límites administrativos de la ciudad (menos de 100 km<sup>2</sup>, lo que explica su alta densidad) y el carácter policéntrico de su región metropolitana. Como resultado de la primera función, el gobierno local tiende a actuar en la ciudad consolidada en lugar en la planificación de nuevos desarrollos que se ubican en otros municipios de la región. Esta política de inversión más comedida en grandes infraestructuras y una gestión económica más responsable ha posibilitado una deuda pública por debajo de la media nacional (ver Fig. 4). Por otra parte, la desigualdad urbana, en términos de segregación y polarización, ha ido creciendo en toda la región metropolitana entre 2001 y 2012 (NELLO & DONAT, 2014). Además, los últimos datos disponibles en la ciudad de Barcelona de la renta familiar disponible territorializada muestran un aumento de las desigualdades de renta entre los barrios ricos y pobres en el interior de la ciudad desde el inicio de la crisis después de varios años de estabilidad. La respuesta municipal ha sido el aumento de la inversión en servicios de bienestar (SIELLOCAL, 2015). Esta política, unida a la situación financiera de la ciudad, ha permitido actuar frente a las consecuencias sociales de la crisis.

Con el cambio de gobierno en la ciudad durante la etapa 2011-2015 se detecta una mayor tendencia a la externalización y privatización de los servicios públicos y un mayor peso del sector privado en las estructuras de gobierno de la ciudad. Ejemplos de ello son el apoyo municipal a la creación e influencia de *lobbies* como «Barcelona Global» con el fin de promover la internacionalización de la economía de

FIG. 4/ Comparación entre Madrid y Barcelona: Finanzas municipales (2012)

	Madrid	Barcelona
Presupuesto municipal (Euros)	4.675.936.778,00	2.325.939.311,87
Deuda (euros) (31/12/12)	7.429.664	1.178.000

Fuente: INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE CATALUÑA, INSTITUTO DE ESTADÍSTICA COMUNIDAD DE MADRID, INSTITUTOS DE ESTADÍSTICA DE BARCELONA Y MADRID.

la ciudad. Se externaliza la sociedad municipal de aparcamientos (MUMBRÚ, 2014) así como la empresa pública de aguas metropolitanas. Por otro lado, emergen nuevos espacios de negocio que genera la propia ciudad, como es la informatización de los servicios urbanos y la explotación de los datos masivos. Así, el desarrollo de la estrategia *Smart City*, que funciona a la vez como «soluciones políticas vacías» (PECK, 2012) por parte del gobierno municipal y nuevos nichos de acumulación para las grandes empresas tecnológicas, se realiza en estrecha colaboración con empresas internacionales como Indra, IBM, Philips o Abertis (ver en este número el trabajo de MARCH, RIBERA-FUMAZ & VIVAS).

Así, tal y como se ha mencionado anteriormente, en ambas ciudades se organizan coaliciones de actores plurales (nuevos partidos como Podemos, partidos minoritarios de izquierda existentes y grupos de activistas de movimientos sociales) que se oponen a las coaliciones urbanas existentes y logran acceder a los gobiernos municipales en las elecciones del 2015. Nuestro análisis sobre las condiciones políticas y económicas nos permite observar que en términos de efectos de la crisis en la base económica la situación no es sustancialmente diferente.

## 5. Conclusiones

El análisis de la gobernanza urbana en España muestra similitudes y diferencias con las tendencias generales de la gobernanza urbana en Europa Occidental descritas por BRENNER (2004). La evolución general del keynesianismo espacial hacia estrategias de glocalización se puede observar en España pero con una escala de tiempo diferente debido a su historia política. La crisis del keynesianismo espacial comenzó más tarde en España, durante mediados de 1980. Como resultado de ello, las estrategias de glocalización no se introdujeron hasta principios del decenio de 1990. Cuatro observaciones específicas se pueden hacer en el caso español:

1. El proceso de descentralización regional y el desarrollo de las Comunidades Autónomas se inició primero en forma de estados de bienestar regionales, y después tuvieron una mayor orientación a las estrategias de desarrollo económico, proceso que ha sido una característica clave de la reestructuración del Estado español desde 1978. Este proceso ha mejorado la redistribución espacial a través de una red de

ciudades grandes y medianas que se convirtieron en capitales regionales o provinciales. Sin embargo, el proceso de transferencia de competencias hacia las comunidades ha restringido la devolución de competencias y la autonomía fiscal de los gobiernos locales.

2. La fase de glocalización coincide con la entrada de España en la Comunidad Económica Europea y las consecuencias de la globalización en la economía española. Durante esta fase, se detecta una mayor focalización de la selectividad espacial del Estado hacia Madrid, lo que refuerza el carácter central de la ciudad como ciudad global así como un puente económico entre Europa y América Latina.
3. La clasificación de BRENNER (2004) termina en la década de 2000. Tres fases más se puede añadir a esta periodización desde el comienzo de la crisis en el contexto español. La primera fase es una especie de retorno al keynesianismo espacial en que el Estado central realiza una importante transferencia de los fondos públicos a los gobiernos locales para el desarrollo de obras públicas. La segunda subfase puede ser etiquetada propiamente la «fase de austeridad» en la que predomina el urbanismo de austeridad (PECK, 2012) y comienza con la reforma del artículo 135 de la Constitución Española. En este punto, el Estado central se convirtió en un guardián de los recortes en los presupuestos públicos y la «estabilidad fiscal», aumentando su control sobre las Comunidades autónomas y los gobiernos locales bajo el mando de la Troika. Finalmente, las elecciones locales y autonómicas de 2015 abren una nueva etapa de respuesta a estas políticas de austeridad con la emergencia de Podemos y las candidaturas municipalistas en las grandes ciudades.
4. A diferencia de lo ocurrido en otros países europeos, en España no ha habido transferencia de competencias hacia los gobiernos municipales. La última reforma de los gobiernos locales (LRSAL) realizada por parte del gobierno central restringe las responsabilidades de los municipios. Al mismo tiempo, esta nueva ley promueve la externalización de servicios locales municipales a las empresas privadas.

La comparación entre Madrid y Barcelona nos permite profundizar en cada una de ellas y poner de relieve sus diferencias respecto a este marco general. En primer lugar, es importante entender la evolución de la economía política en cada ciudad y su posición en la competición

interurbana. Madrid se ha posicionado como una ciudad global, aumentando el número de sedes, las instituciones financieras de las empresas transnacionales y por la prestación de servicios avanzados para estas empresas. Mientras tanto, Barcelona ha logrado mayor éxito en la división internacional del consumo (HARVEY, 1989) atrayendo cada vez más turistas de negocios y de placer, además de potenciar el sector logístico e industrial metropolitano. Mientras que el enfoque de economía política puede explicar mejor los cambios estructurales, el enfoque institucional puede ser útil para explicar cómo estos cambios estructurales son filtrados por coaliciones locales que desarrollan diferentes políticas. En el caso de Madrid, los gobiernos del Partido Popular, tanto a nivel municipal y regional, han construido una coalición pro-crecimiento basado en la urbanización del territorio, los grandes eventos y la progresiva privatización de los servicios públicos. Esta política ha combinado momentos de despliegue (la privatización de los servicios

públicos) y momentos de rollback que han facilitado la planificación a favor del crecimiento y la inversión pública directa en obras públicas. En el caso de Barcelona, la economía política ha sido mucho menos dependiente de la transformación física de la ciudad y más dependiente de la logística, servicios públicos, turismo y eventos internacionales. En cualquier caso, las tasas de desempleo no difieren significativamente en las dos ciudades aunque en ambas se detectan procesos de empobrecimiento y aumento de las desigualdades socioterritoriales.

En definitiva, las respuestas locales a la crisis no son sólo consecuencia de los cambios externos, ya que también están relacionados con la adaptación previa a la crisis y las políticas adoptadas en el pasado. En futuros estudios habrá que comprobar el impacto de las nuevas coaliciones de gobierno en Madrid y Barcelona surgidas en las elecciones locales de 2015.

## 6. Bibliografía

- ALBALATE, D. & G. BEL (2012): «High Speed Rail: Lessons for policy makers from experiences abroad», en: *Public Administration Review*, 72 (3): 336-349.
- ALGUACIL, J. & al. (2011). «Madrid», en: M. IGLESIAS, & al. (dir.). *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Icaria, Barcelona.
- BEL, G. (2011): «Infrastructure and nation building: The regulation and financing of network transportation infrastructures in Spain (1720-2010)», en: *Business History*, 53 (5): 688-705.
- BLANCO, I. & J. BONET & A. WALLISER (2011): «Urban governance and regeneration policies in historic city centres: Madrid and Barcelona», en: *Urban Research & Practice*, 4 (3): 326-43.
- BRENNER, N. (1999): «Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union», en: *Urban Studies*, 36 (3): 431-451.
- (2004): «Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960-2000», en: *Review of International Political Economy*, 11 (3): 447-488.
- & J. PECK & N. THEODORE (2010): «After Neoliberalization?», en: *Globalizations*, 7(3): 327-345.
- CHARNOCK, G. & T. PURCELL & R. RIBERA-FUMAZ (2014): *The Limits to Capital in Spain: Crisis and Revolt in the European South*, Palgrave Macmillan, Hampshire.
- DÍAZ ORUETA, F. (2007) «Madrid: urban regeneration projects and social mobilization», en *Cities*, 24 (3): 183-193.
- (2015). «Megaproyectos urbanos y modelo de ciudad. El ejemplo de Madrid Río». *Cuaderno urbano*, vol. 19. [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1853-36552015000400009&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1853-36552015000400009&script=sci_arttext) [consulta: 6/4/2016]
- DIGAETANO, A. & E. STROM (2003): «Comparative Urban Governance: An Integrated Approach», en: *Urban Affairs Review*, 38 (3): 356-395.
- FUENTE FERNÁNDEZ, R. & M. VELASCO GONZÁLEZ (2012) «La política urbana en Madrid: un relato provisional». *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 3 (1): 35-59.
- GOODWIN, M. & J. PAINTER (1996): «Local governance, the crisis of Fordism and the changing geographies of regulation», en: *Transactions of the Institute of British Geographers*, 21 (4): 635-648.
- GUILLÉN, A. M. & M. LEÓN (eds.) (2011): *The Spanish Welfare State in European Context*, Surrey, Ashgate.
- HACKWORTH, J. (2007): *The Neoliberal City: Governance, Ideology, and Development in American Urbanism*, Cornell University Press, Ithaca.
- HALL, T. & P. HUBBARD (1998): *The entrepreneurial city: geographies of politics, regime, and representation*, John Wiley & Sons, New Jersey.
- HARVEY, D. (1989): «From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism», en: HARVEY, D. *The Spaces of Capital: Towards a Critical Geography*, Routledge, Nueva York, 345-368.
- (2012): *Rebel Cities. From the right to the city to urban commons*, Verso, Londres.
- IGLESIAS, M., & al. (dir.) (2011): *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*, Icaria, Barcelona.
- JESSOP, B. (1993): 'Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary remarks on post-Fordist political economy', *Studies in Political Economy*, 40, 7-39.

- KEATING, M. & J. LOUGHLIN (1997): *The political economy of regionalism*, London: Frank Cass.
- LEAL, J. (2007): «Desigualdad social, segregación y mercado de vivienda en Madrid», en: J. LEAL, (ed.) *Vivienda y segregación en las grandes ciudades europeas*: 15-46, Ayuntamiento de Madrid, Madrid.
- LOWNDES, V. (2005): «Something old, something new, something borrowed... How institutions change (and stay the same) in local governance», en: *Policy Studies*, 26 (3/4): 291-309.
- MACLEOD, G. & M. GOODWIN (1999): «Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance», en *Progress in Human Geography*, 23 (4): 503-527.
- MARCH, J. G. & J. P. OLSEN (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, Free Press, Nueva York.
- MARTÍ-COSTA, M. & al. (2011): «Barcelona». In IGLESIAS, M. & al., (dir.). *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*, Icaria, Barcelona
- MÉNDEZ, R. (2013): «Economía del conocimiento y nuevos contrastes territoriales en España: una perspectiva multiescalar», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 63: 7-32.
- (2012): «Globalización, neoliberalismo y dinámicas metropolitanas en Madrid», en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*
- MIRANDA, V. (2012): «Los que se van a forrar: Capio, Ribera Salud, Quirón USP y ahora Vithas, a por la privatización de la sanidad madrileña», en *El siglo de Europa*, 998: 18-20.
- MUMBRÚ, J. (2014): «CiU y PP privatizan los 26 aparcamientos más rentables de la ciudad de Barcelona». *EL PAÍS*, febrero 18. [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/02/17/catalunya/1392671078\\_677288.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/02/17/catalunya/1392671078_677288.html). [consulta: 04/02/2016]
- NELLO, O. & C. DONAT (2014): «Los efectos territoriales de la crisis en la región metropolitana de Barcelona», en: ALBERTOS, J.M & J. SÁNCHEZ (ed.): *Geografía de la crisis económica en España*, Universitat de València, València, 565-608
- OBSERVATORIO METROPOLITANO (2007): *Madrid ¿La suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad*, Madrid,
- PECK, J. (2012): «Austerity urbanism: American cities under extreme economy», en *City*, 16 (6): 626-655.
- & TICKELL, A. (2002): «Neoliberalizing Space», en: *Antipode*, 34 (3): 380-404.
- PECK, J. & N. THEODORE & N. BRENNER (2010): «Postneoliberalism and its Malcontents», en: *Antipode*, 41, Issue supplement1: 94-116.
- PIERRE, J. (1999): «Models of Urban Governance The Institutional Dimension of Urban Politics», en *Urban Affairs Review*, 34 (3): 372-396.
- RHODES, R. A. W. (1997): *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Open University Press, Berkshire.
- SASSEN, S. (1991): *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press.
- SIELOCAL (2015) «Análisis económico de los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona», en: <http://www.sielocal.com/estudio/2942/An%C3%A1lisis-econ%C3%B3mico-de-los-Ayuntamientos-de-Madrid-y-Barcelona#sthash.FTtdCiPH.dpuf> [consulta: 04/02/2016]
- SUBIRATS, J. & R. GALLEGO (eds.) (2002): *Veinte años de autonomías en España*, CIS, Madrid.
- SUBIRATS, J. & M. MARTÍ-COSTA (eds) (2015): *Ciudades y cambio de época: discursos sobre políticas urbanas y crisis en España*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao.
- SWYNGEDOUW, E. (1997): «Neither Global nor local. «Glocalization» and the politics of scale», e K. COX (ed.): *Spaces of globalisation. Reserting the power of the Local*: 137-166, Guilford Press, Nueva York.
- TOMÁS, M. (2005): «Building metropolitan governance in Spain. Madrid and Barcelona», en H. HEINELT & D. KÜBLER (eds.): *Metropolitan Governance in the 21st Century. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*: 47-62, Routledge, Londres.
- URRUTIA, V. & G. AREILZA (2010): «El poder local y las nuevas políticas urbanas», en: *Documentación Social*, 119: 239-257.
- VALLÉS, J. & C. MARAVALL (2010): «Estrategia ante la crisis económica», en *Presupuesto y Gasto Público*, 58: 61-79.



# La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y su incidencia en los Sistemas Locales de Bienestar

José Luis MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS

Profesor asociado de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universidad de Barcelona  
y Director de los Servicios de Secretaría de la Diputación de Barcelona.

**RESUMEN:** Desde los inicios de los Ayuntamientos democráticos en abril de 1979, los gobiernos locales han venido prestando un número creciente de servicios públicos, en el marco de la Ley de Bases de Régimen Local y de las legislaciones autonómicas. El ejercicio de esta actividad y su papel como agentes de bienestar han contribuido notablemente a la consecución de las finalidades del Estado social. Después de un polémico proceso, las Cortes aprobaron, a finales de diciembre de 2013, la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que responde al propósito de adaptar el subsistema local a las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. El artículo describe la situación económico-financiera de los gobiernos locales evidenciando una mejor gestión de estos, en relación con el déficit y la deuda pública, en comparación con el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas. Asimismo, analiza la reordenación de competencias que establece la Ley y constata un desapoderamiento de los gobiernos locales, una reducción severa de las competencias municipales y un debilitamiento de su posición institucional, lo que compromete seriamente el futuro de los sistemas de bienestar, máxime si se considera la crítica situación económico-financiera de las Comunidades Autónomas.

**DESCRIPTORES:** Reforma local. Estado social. Sistemas locales de bienestar. Servicios públicos. Gobernanza. Administraciones locales.

## 1. El marco jurídico-político de los sistemas locales de bienestar

### 1.1. El subsistema local en el marco de un sistema público: fundamentos jurídicos y principios políticos

La utilización del término *subsistema local* sirve para describir un conjunto de instituciones públicas que, en torno a los

municipios, se caracterizan por su multiplicidad (provincias, comarcas, mancomunidades, consorcios, etc.) y son susceptibles de ser agrupadas a partir de unos intereses comunes (los llamados *intereses locales*). Una vez identificado, permite insertar este subsistema en el sistema político-administrativo, coexistiendo, por tanto, con los subsistemas autonómico y central (o general, según algunos autores). Sobre este subsistema local hay que precisar que tiene una naturaleza o dimensión doble:

Recibido: 22.10.2015; Revisado: 22.11.2015.  
Correo electrónico: jlmartinez-alonso@ub.edu

Los autores agradecen a los evaluadores anónimos sus valiosos comentarios.

administrativa y política; de ahí que, junto con la denominación de administraciones locales (personas jurídico-públicas), haya de emplearse la de gobiernos locales (instituciones políticas legitimadas democráticamente).

Este es el modelo de subsistema local que se corresponde con el diseño de la Constitución de 1978, desarrollado por la L 7/1985 (reguladora de las bases del régimen local, LBRL), y que, hasta septiembre de 2011, se estructuró sobre la base de los principios de *autonomía local*, referido a municipios y provincias (137, 140 y 141 CE), *subsidiariedad* (2.1, LBRL y 4.3, Carta europea de autonomía local) y, referidos a cómo tienen que discurrir las relaciones intergubernamentales, los de *coordinación*, *cooperación* y *lealtad institucional* (103.1 CE, 10 y 55 LBRL).

Con la reforma constitucional de septiembre de 2011, se introdujo como principio estructural el de *estabilidad presupuestaria*, que para las entidades locales supone presentar equilibrio presupuestario (135 CE). Desarrollada esta reforma mediante la LO 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), la concreción de estos principios en el ámbito local se produjo con la modificación de la LBRL, mediante la L 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), que comportó también una reducción de la proyección del principio de subsidiariedad (de la *máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos* se pasó a la escueta mención al principio de *proximidad*, art. 2.1 de la LBRL).

1.2. La configuración del subsistema local en España: pluralidad, competencias y servicios públicos locales

Con algo más de 16.600 actores (ver FIG. 1), la multiplicidad es una característica del subsistema local español, a la que se le añaden las de diversidad y heterogeneidad, resultado de la concurrencia de tres factores; resumidamente, la obligatoriedad jurídica de municipios y provincias (salvo en las Comunidades Autó-

nomas uniprovinciales); la realidad de un mapa municipal muy fragmentado; y el efecto de la libre disponibilidad y los poderes de decisión de aquellos actores obligatorios, que *crean* o instituyen personificaciones instrumentales locales (por acrónimo, PIL: organismos autónomos, entidades públicas empresariales, mancomunidades, consorcios y sociedades mercantiles íntegra o mayoritariamente públicas).

Según la LBRL,

«son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias» (85.1).

Los servicios públicos municipales se configuran sobre la base de una atribución competencial al ayuntamiento (LBRL, 25 y siguientes) y siempre que la actividad que desarrolle tenga contenido prestacional. El resto de los servicios públicos locales se articulan a partir de las funciones y competencias de diputaciones (LBRL, 31 y 36) y, en su caso, de otros entes (así, en el caso de Cataluña, las comarcas), cuya definición material viene dada por las competencias municipales.

No toda la acción pública local se identifica con los servicios públicos, toda vez que aquella incluye otras actividades; básicamente, las de fomento, intervención administrativa, iniciativa pública económica y ejercicio de funciones públicas. Sentada esta precisión, es innegable la importancia que la actividad prestacional tiene en la acción de los gobiernos locales y cómo su aportación ha constituido uno de los pilares básicos del Estado del Bienestar en España.

1.3. Sistemas locales de bienestar: dimensiones sustantiva y procedimental

Desde los inicios de los Ayuntamientos democráticos en abril de 1979, los gobiernos locales han venido prestando un número creciente de servicios públicos, en el marco de la LBRL y de las legislaciones autonómicas dictadas en su desarrollo. Pese a las dificultades económi-

FIG. 1/ Administraciones y demás actores locales en España

	Municipios	DP	CI	C	AM	ELM	AM	PIL	TOTAL
Mayo 2015	8122	41	11	82	3	3711	81	4592	16643

DP: diputaciones provinciales; CI: cabildos y consells insulares; C: comarcas; AM: áreas metropolitanas; ELM: entidades locales menores; AM: agrupaciones de municipios; PIL: personificaciones instrumentales locales.

Fuente: <https://serviciostelematicos.minhap.gob.es/BDGEL/asp/default.aspx>; consulta el 29.5.2015.

co-financieras y a las derivadas de la atomizada estructura de la planta municipal, lo cierto es que el ejercicio de esa actividad y su papel como agentes de bienestar han contribuido notablemente a la consecución de las finalidades del Estado social, caracterización que, junto con las de democrático y de Derecho, definen la forma en que se halla constituida España de acuerdo con la Constitución de 1978 (1.1).

El resultado de esa actividad prestacional conforma lo que se ha venido en llamar *sistemas locales de bienestar*, para cuyo análisis cabe distinguir las *dimensiones sustantiva y procedimental* (NAVARRO & RODRÍGUEZ, 2009).

La *dimensión sustantiva* se identifica con los contenidos de las políticas que son implementadas en los sistemas de bienestar, lo que referido específicamente a los servicios públicos tiene su plasmación en un amplio abanico de prestaciones que tienen como destinatarios a la ciudadanía (servicios universales) o a una parte de ella, reconocida concretamente como usuarios de las mismas.

La *dimensión procedimental* se refiere al entramado de actores que participan en las diferentes fases del proceso de prestación de los servicios, lo que permite diferenciar dos grandes ámbitos:

- a) el relativo a la *colaboración público-privada*, calificada, en términos jurídicos, como *gestión indirecta de los servicios públicos*, bajo diferentes fórmulas contractuales (concesión, gestión interesada, concierto o sociedad mixta o, en los últimos años, contrato de servicios);
- b) el que atiende a la *distribución de responsabilidades* entre las diferentes administraciones, ya sea en términos de reparto de competencias (descentralización, si se manifiesta en favor de la más cercana a la ciudadanía), ya se articule en formas de cooperación, a través de personificaciones instrumentales (mancomunidades, consorcios o sociedades mercantiles íntegramente públicas) o mediante la formalización de convenios interadministrativos.

La *dimensión sustantiva* de los sistemas de bienestar la constituye un conjunto de prestaciones que responden a una finalidad común, que cabe definir

«como el esfuerzo público destinado a garantizar el bienestar y la calidad de vida de la ciudadanía sin que esta deba recurrir a otros agentes provisorios de servicios, especialmente, el mercado, pero también la familia» (NAVARRO & RODRÍGUEZ, 2009:13).

Los contenidos prestacionales de esos sistemas de bienestar se han ido conformando a lo largo del tiempo en las siguientes áreas de actuación:<sup>1</sup>

- educación, seguridad social, sanidad, vivienda y empleo;
- actividades socio-culturales para la infancia, jóvenes y mayores, integración entre vida doméstica y laboral y atención a población dependiente, reconocimiento de nuevas formas de convivencia o convivencia intercultural como producto de la inmigración;
- intervención sobre la familia, en lo que se ha venido en llamar el «reto o dilema de la des-familización», que se traduce en la reducción de cargas de cuidado que tradicionalmente realiza la mujer en el hogar y en el conjunto de medidas sustantivas incluidas en la conocida como Ley de la Dependencia (L 39/2006).

El papel que corresponde a los gobiernos locales en la prestación de una parte de esos servicios es ciertamente relevante y de ahí que quepa hablar con propiedad de unos auténticos sistemas locales de bienestar en España. Y lo cierto es que la dimensión sustantiva de dichos sistemas ha estado amparada normativamente en la LBRL y en la legislación autonómica dictada en su desarrollo, lo que ha legitimado las políticas implementadas por los gobiernos municipales en los ámbitos antes descritos.

Sobre la *dimensión procedimental* de los sistemas locales de bienestar hay que precisar que, hasta la LRSAL, el sistema de distribución de competencias diseñado por la LBRL (25 a 28 y 36) se había apoyado en dos principios básicos:

- a) La *preeminencia del municipio* como matriz del subsistema local, cuyo máximo exponente venía dado por el reconocimiento y garantía constitucional de la autonomía municipal (CE, 137 y 140).
- b) Una definición funcional de la *provincia* cuya directriz básica se centraba en la co-

<sup>1</sup> Sobre la dimensión sustantiva de los sistemas locales de bienestar véase: ALEMÁN (2009), NAVARRO & RODRÍGUEZ (2009) y NAVARRO YÁNEZ (2014), así como el *Catálogo de Referencia de Servicios Sociales* aprobado el 16.1.2013

por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención de la Dependencia (MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD: 2014).

*operación y asistencia a los municipios*, y con carácter preferente en asegurar la adecuada prestación de los servicios públicos municipales y en garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, que encontraba su reconocimiento constitucional siempre en razón de su proyección al conjunto de municipios de su demarcación.

A partir de esos dos principios básicos se vinieron implementando diferentes políticas públicas de asistencia y concertación local, con reparto de responsabilidades entre las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales, y articulación de una multiplicidad de instrumentos (planes de obras y servicios, programas de actuación y otros) y fórmulas asociativas (convenios, consorcios y otras acciones concertadas). Ciertamente, el marco de distribución de competencias en los ámbitos sociales, sanitarios, educativos y el resto de los que integran esos sistemas de bienestar tenía un elevado grado de complejidad y podía generar algunas duplicidades e ineficiencias. Con todo, su articulación en red y como *sistema* partía de la base de la cooperación intergubernamental y la *imprescindibilidad* de los diversos actores que intervenían. Y en cuanto al resultado alcanzado son innegables los logros obtenidos en los niveles de bienestar en España, aunque comparativamente sean inferiores a los de la media europea.<sup>2</sup>

## 2. La crisis económica y el principio de estabilidad presupuestaria

### 2.1. El contexto de la crisis económica y la modificación constitucional: la consagración del principio de estabilidad presupuestaria

Tras décadas de crecimiento económico continuado generalizado y mejora de las condiciones de vida, el Estado del Bienestar occidental sufre un *shock* en 1973. A partir de ese momento, de manera recurrente se hablará ya de la crisis del Estado social o del Bienestar y no sólo dejará de ser realidad el crecimiento de servicios públicos, sino que el debate se centrará en los recortes de prestaciones e in-

cluso en su supresión, como manifestaciones más palpables de los procesos de *retrenchment* o de recorte de gastos. En las décadas siguientes se sucederán los ciclos de recesión y recuperación económica, con la aparición en sus formulaciones más acabadas de los fenómenos de globalización, deslocalización y *dumping* social.

La intensidad de la crisis iniciada en 2008 y su duración han condicionando severamente el margen de actuación de los Estados. Sin que sea este el foro para analizar sus múltiples causas (crisis crediticia, hipotecaria y de confianza en los mercados, elevación de precios de las materias primas y crisis energética, como las generalizadamente admitidas), sí hay que dejar constancia de sus efectos jurídico-políticos en la configuración del Estado social.<sup>3</sup>

Las consecuencias de la crisis y los compromisos derivados de la pertenencia de España a la Unión Europea tienen como máxima manifestación normativa, y efecto más visible en la configuración del Estado social construido en España, la reforma, en septiembre de 2011, del art. 135 de la Constitución, hasta entonces referido únicamente a la necesidad de autorización legal para que el Gobierno pudiera emitir deuda pública o contraer crédito. El nuevo redactado del art. 135 dispone, en síntesis, lo siguiente: todas las Administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, el Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la Unión Europea, las entidades locales deberán presentar equilibrio presupuestario y la devolución de la deuda pública gozará de prioridad absoluta.

### 2.2. El desarrollo normativo, las medidas para conseguir la estabilidad presupuestaria y el comportamiento de las entidades locales

Tras la modificación constitucional, se acometió la reforma de la legislación sobre es-

<sup>2</sup> ESPUELAS afirma que «a principios de los años ochenta, el gasto social español alcanzó el 85% de la media Europea, pero a partir de entonces la brecha con Europa se ha mantenido prácticamente constante, con ligeras fluctuaciones» (2013: 11). En el gasto social dicho autor incluye las partidas relativas a cubrir las necesidades de vejez, supervivencia, incapacidad e invalidez, protección social, sanidad, familia, desempleo y políticas activas de empleo (2013: 37). En cuanto al gasto educativo, habla de «un

proceso de convergencia, que se detuvo a principios de los noventa en niveles ligeramente inferiores a los de la media de países europeos» (2013: 66).

<sup>3</sup> La evolución del Estado social y las dimensiones del debate sobre el papel del Estado y la actividad de servicio público las he analizado en MARTÍNEZ-ALONSO (2007: 41-53); sobre el impacto de la crisis en el Estado social véase LORENTE & CAPELLA (2009), MIGUEZ & *al.* (2012), BAYLOS (2013), PONCE (2013) y ESTEVE (2014).

tabilidad presupuestaria que culminó con la aprobación de la ya mencionada Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). A los efectos de este trabajo interesa resaltar cómo esta ley, siguiendo la diferenciación marcada ya en el art. 135 de la CE, disciplina de manera especialmente intensa a las entidades locales, tal como resulta de las consideraciones y los indicadores siguientes:<sup>4</sup>

- El objetivo de déficit para los entes locales es del 0%, puesto que se les exige equilibrio presupuestario, límite que no rige para el Estado y las Comunidades Autónomas para los que se admite un déficit estructural en determinadas circunstancias (art. 11 y DT 1<sup>a</sup>).
- El objetivo del volumen de deuda pública que puede alcanzar el conjunto de las Administraciones Públicas es del 60% del PIB y se distribuye así: 44% para la Administración Central, 13% para el conjunto de las Comunidades Autónomas y 3% para el conjunto de las Corporaciones Locales (13.1 de la LOEPSF).

Se trata de objetivos a cumplir en 2020 (LOEPSF, DT 1<sup>a</sup>), pero para lo cual se han ido estableciendo medidas rigurosas. Por ello importa analizar tanto la diferente exigencia para cada uno de los niveles territoriales, como su comportamiento en el cumplimiento de tales medidas. Así, empezando por el segundo indicador, el límite que se fija para el sector público local en el *volumen de deuda pública* es muy reduci-

do (el 3%). Si desde el punto de vista de las exigencias se refleja la distribución señalada, en el plano efectivo, los volúmenes reales de deuda pública muestran un marcado desajuste en las cifras de la Administración Central y en las autonómicas y menor en las locales, que además son las que señalan la tendencia más positiva a la reducción de la deuda (ver FIG. 2):

Una vez contextualizados los datos sobre la deuda pública, el otro indicador de los aspectos económico-financieros relevantes es el relativo al *déficit público*. Pues bien, resulta que el comportamiento de las entidades locales durante los cuatro últimos años ha sido mucho más disciplinado que el del resto de Administraciones públicas (ver FIG. 3).

Recapitulando sobre los datos expuestos deben formularse las siguientes consideraciones:

- 1<sup>a</sup> La elección de las fechas de referencia no es irrelevante. Así, los datos de septiembre de 2013 son indicativos de la situación económico-financiera en el momento en que inicia la tramitación parlamentaria del proyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (PRORSAL), que había sido aprobado por el Consejo de Ministros en la reunión de 26 de julio de 2013.<sup>5</sup> La otra fecha, 31 de diciembre de 2014, se toma transcurrido ya un año de vigencia de la LRSAL.
- 2<sup>a</sup> Los datos de la deuda pública en septiembre de 2013 muestran el reducido peso que tiene el del subsistema local (sólo el 4,1%),

FIG. 2/ Porcentajes exigido y real de deuda pública sobre el PIB (septiembre 2013 - diciembre 2014)

Porcentaje del PIB	Total	D	Ad. Central (incluye Seg. Social)	D	Ad. auton.	D	Ad. locales	D
Exigido LOEPSF	60 %	—	44 %	—	13 %	—	3 %	—
Real septiembre 2013	91,7 %	52,8%	68,6 %*	55,9%	19,1 %	46,9%	4,1 %	36,6%
Real diciembre 2014	97,7 %	62,8%	71,7 %**	62,9%	22,4 %	72,3 %	3,6 %	20 %

D: Desviación al alza respecto del porcentaje exigido.

\* Ad. Central: 72,3 % y Seguridad Social -3,7 % = 68,6 %.

\*\* Ad. Central: 73,9 % y Seguridad Social -2,2 % = 71,7 %.

Fuente: BANCO DE ESPAÑA. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 11.7 Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) y activos financieros. Porcentajes del PIB en deuda neta; <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1107.pdf>; consulta el 21.5.2015. Para los datos en MEUR, véase: Banco de España. Administraciones Públicas. 11.6 Deuda según el PDE y activos financieros. Importes; [www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1106.pdf](http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1106.pdf)

<sup>4</sup> En relación con el principio de estabilidad presupuestaria se ha resaltado su configuración como «límite constitucional, cuya contravención podrá acarrear inconstitucionalidad y nulidad» (Consejo de Estado, Dictamen núm 164/2012, de 1.3. IV, D), *nuevo canon de constitucionalidad y mandato constitucional que vincula a todos los poderes públicos* (Tribunal

Constitucional, Sentencia núm. 157/2011, de 18.10, FJ 3). 4. El proceso de elaboración del PRORSAL fue bastante *tormentoso*, con un elevado número de anteproyectos (11) y objeto de críticas tanto por sus planteamientos maximalistas como por sus deficiencias técnicas; sobre dicho proceso véase MARTÍNEZ-ALONSO (2013).

FIG. 3/ Déficit de las Administraciones públicas 2011-2014 (en % del PIB)

	2011	2012	2013	2014	Objetivo 2014
Administración Central	-5,13	-4,21	-4,22	-3,50	-3,50
Comunidades Autónomas	-3,31	-1,86	-1,52	-1,66	-1
Corporaciones Locales	-0,45	0,22	0,52	0,53	0,0
Seguridad Social	-0,07	-0,99	-1,11	-1,06	-1
<b>Total administraciones públicas</b>	<b>-8,96</b>	<b>-6,84</b>	<b>-6,33</b>	<b>-5,69</b>	<b>-5,5</b>

Fuente: MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Actualización del Programa de estabilidad, 2013-2016* (2013: 18), ejercicio 2011, [http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/programa\\_estabilidad\\_2013\\_2016.pdf](http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/programa_estabilidad_2013_2016.pdf); *Actualización del Programa de estabilidad, 2014-2017* (2014: 26), ejercicio 2012, <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/ACTUALIZACION.pdf>; *Actualización del Programa de estabilidad, 2015-2018* (2015: 21), ejercicios 2013 y 2014, [http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/PE%202015-18%2030\\_04\\_2015.pdf](http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/PE%202015-18%2030_04_2015.pdf)

aunque, en todo caso, con una desviación inferior (36,6%) a la de la Administración Central (55,9%) y las CCAA (46,9%). Los datos a diciembre de 2014 evidencian que el déficit local se había reducido (al 3,6%) y que había mejorado igualmente su desviación (del 20%), frente a las de la Administración Central (62,9%) y las CCAA (72,3%).

La única apreciación a añadir es la relativa a la relevancia que, en el conjunto de Ayuntamientos, tenía el de Madrid, en relación con la deuda pública: en marzo de 2013, concentraba el 21,03 % del conjunto de municipios (7455 MEUR), que había rebajado, en diciembre de 2014, al 18,66% (5936 MEUR).<sup>6</sup>

4ª Los datos del déficit reflejan que desde 2012, el conjunto de las entidades locales obtuvieron no ya el equilibrio presupuestario exigido, sino superávits que se han ido manteniendo (en % sobre el PIB: 2012/0,22; 2013/0,52 y 2014/0,53), a diferencia de los déficits de la Administración Central, sin incluir la Seguridad Social (2012/-4,21; 2013/-4,22 y 2014/-3,50) y las CCAA (2012/-1,86; 2013/-1,52 y 2014/-1,66).

5ª Considerados los datos expuestos, no se acaba de entender la *obsesión* por acometer este tipo de reforma del gobierno local cuando su incidencia en el conjunto de factores económico-financieros era, de un lado, tan reducida y, de otro, ese conjunto de actores, en su gran mayoría, mostraban un comportamiento ajustado a los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

### 3. Los sistemas locales de bienestar y la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

#### 3.1. La aprobación de la LRSAL y su configuración

Iniciada la tramitación parlamentaria a principios de septiembre de 2013, el proceso de aprobación por las Cortes Generales se desarrolló con gran celeridad y finalizó con la promulgación de la LRSAL, cuya entrada en vigor se produjo el 31 de diciembre de 2013. Respecto del proyecto, debe señalarse que la ley mantuvo los *mismos objetivos*, cuyo detalle es el siguiente (Preámbulo de la LRSAL, 3r pfo.):

- Clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las de otras Administraciones, previsión que al ser la que más incide en la configuración de los sistemas locales de bienestar, será objeto de análisis específico en el apartado siguiente.
- Racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.
- Garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso.
- Favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

<sup>6</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Corporaciones locales 14.6 Deuda según el PDE. Resumen general*;

<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1406b.pdf>; consulta el 5.8.2013 y 21.5.2015.

Confirmados pues sus objetivos, lo que sí se produjo fue una cierta *suavización* de los planteamientos maximalistas iniciales de la reforma local, tanto en los términos de sus exigencias, como en los plazos para aplicarlas, que se alargaron, y todo ello referido principalmente a las medidas relativas a la *clarificación de competencias* y a la *racionalización de la estructura organizativa*.

### 3.2. La incidencia de la LRSAL en los sistemas locales de bienestar

#### 3.2.1. *El desapoderamiento competencial a los municipios en los ámbitos de servicios sociales, sanidad y educación*

La principal de las medidas propuestas en la LRSAL que afecta a los sistemas locales de bienestar consiste en el desapoderamiento competencial a los municipios en los ámbitos de sanidad, servicios sociales y educación, lo que se produjo en los términos siguientes:

1º Contrastando las determinaciones anteriores de la legislación básica estatal sobre competencias propias de los municipios en estos ámbitos (LBRL) con las introducidas por la LRSAL resulta que:

- desapareció la referencia a la *participación en la gestión de la atención primaria de la salud* (anterior 25.2, letra i de la LBRL);
- la competencia relativa a la *prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social* (anterior 25.2, letra k) se modificó reduciéndola a la *evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata en situaciones o riesgo de exclusión social* (redactado actual del 25.2, letra e de la LBRL), y la misma modificación se operó respecto del actual servicio obligatorio para los municipios de población superior a 20.000 h (26.1.c, LBRL);
- la garantía para los municipios de *participar en la programación de la enseñan-*

*za, e intervenir en sus órganos de gestión y en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria* (anterior 25.2, letra n, LBRL), quedó circunscrita a esta última actuación de vigilancia, con pérdida, pues, de las otras, y con el añadido de la *obligación de cooperar en la obtención de solares para nuevos centros docentes y el mantenimiento de los edificios a ellos destinados* (redactado actual del 25.2, letra n, LBRL).

2º Formalmente, se dispuso la transferencia a favor de las Comunidades Autónomas de las competencias municipales sobre educación, salud y servicios sociales (DA15, DT 1ª y DT 2ª, respectivamente, LRSAL). Debe precisarse, sin embargo, que la tramitación parlamentaria introdujo diversos condicionamientos a estos procesos de *asunción de competencias por las Comunidades Autónomas* que prevé la LRSAL, con la consecuencia práctica de tornarlo más complejo y diferido en el tiempo.<sup>7</sup>

3º Como comentario general debe decirse que el desapoderamiento competencial a los municipios en los ámbitos de servicios sociales, sanidad y educación y su transferencia a las Comunidades Autónomas (CA) mediante la LRSAL plantea serios problemas de constitucionalidad: de un lado, atendida la vinculación directa entre las competencias propias y los principios de autonomía local y municipal, reconocidos y garantizado además el segundo por la Constitución (137 y 140, respectivamente),<sup>8</sup> de otro, en la medida en que se está *disponiendo* de las competencias autonómicas a través de una ley ordinaria del Estado, lo que no es acorde con el sistema constitucional de distribución de competencias.<sup>9</sup>

4º Por otra parte, y situándonos en el plano de la realidad, ¿se representa viable la asunción por las CA de esos servicios que habían venido siendo prestados por las entidades locales? Y todo ello una vez evidenciada ya la crítica situación económico-financiera de aquéllas, entre cuyas manifestaciones más visibles se cuentan los recortes, precisamente, en los ámbitos asistencial, sanitario y educativo.

<sup>7</sup> Así, en los tres supuestos, se subordina a las futuras «normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas locales»; a su vez, en el caso de la transferencia de competencias en salud, se prevé que el proceso se completará en un máximo de cinco años, a razón de un 20% anual; en el de servicios sociales, el término se fija el 31.12.2015; en educación, no se establecen fechas sino que se remite a los términos que fijen las normas sobre financiación antes mencionadas.

<sup>8</sup> Sobre la inconstitucionalidad del desapoderamiento y los traslados de competencias, véase FERNANDEZ-ESPINAR (2014: 206-217), VELASCO (2013: 37-53) y ZAFRA (2013 y 2014: 55-77), así como las SSTC núm. 32/1981 (FJ 3 y 4), 11/1999 (FJ 2) y 95/2014 (FJ 5).

<sup>9</sup> Véase TOSCANO (2014: 97), VELASCO (2014a: 53 y 54) y ZAFRA (2014: 77-87).

5º En cualquier caso, consumado el despo-deramiento, la LRSAL habilitó la posibilidad de que los municipios pudieran *recuperar* parte de esas competencias, si bien por la vía de la *delegación*, con la correspondiente dotación presupuestaria y con sujeción a una larga lista de prescripciones normativas (nuevo redactado 27 letras c) a d) y DT1ª.4 y DT2ª.4 de la LBRL); en una posición, por tanto, de subordinación y sometida a controles.

### 3.2.2. *Otras medidas restrictivas y sus efectos en la dimensión sustantiva de los sistemas locales de bienestar*

#### a) Supresión de la legitimación de los municipios para realizar actividades complementarias.

En su redacción anterior, la LBRL preveía que

«los municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente» (art. 28).

La formulación genérica de este precepto había permitido diseñar políticas locales complementarias de las de la Comunidad Autónoma, pero con un margen amplio de actuación. Y el reconocimiento legal de esta legitimación se había visto reforzado, además, por la interpretación del Tribunal Constitucional (STC 214/1989, de 21.12).<sup>10</sup>

Pese a su indiscutible funcionalidad, la LRSAL dispuso la supresión del art. 28 de la LBRL, lo que se correspondía con el esquema básico del proyecto gubernamental: reducción de las competencias propias de los municipios y eventualidad restringida del ejercicio de competencias por delegación. Fuera de ese esquema cabe una posibilidad, pero sujeta a múltiples condicionamientos. Se trata de las que los anteproyectos denominaban *competencias impropias* y que la LRSAL definió de manera negativa y sujeta a los requisitos siguientes (nuevo redactado del 7.4, LBRL):

«Las entidades locales sólo podrán ejercer **competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación** cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.»

#### b) El condicionamiento de la cláusula de apoderamiento competencial general.

En su redacción anterior, el art. 25 de la LBRL establecía que:

«el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover **toda clase de** actividades y prestar **cuantos** servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal».

Con la LRSAL, en el referido precepto se prevé que:

«el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal **en los términos previstos en este artículo**».

Es evidente que este inciso añadido priva de cualquier virtualidad autónoma a la declaración de la primera parte del precepto, lo que, unido a la supresión de los términos cuantitativos que se incluían antes de la modificación, constituyen sendos condicionamientos de la cláusula de apoderamiento competencial, que queda así desvalorizada.

#### c) La sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia económica.

La sujeción a estos principios es una constante en la LRSAL, y entre sus determinaciones, cabe

<sup>10</sup> Dijo el Tribunal: «este art. 28 se configura como una cláusula competencial genérica que, más allá de las competencias que por imperativo de los arts. 2.1º y 25 de la Ley, el legislador sectorial debe reconocer a las entidades mu-

nicipales, habilita a los municipios para que puedan desarrollar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones» (STC 214/1989, FJº 12).

citar los nuevos redactados de la LBRL relativos a la distribución competencial y la autonomía local (2.1), competencias locales distintas de las propias y delegadas (7.4), coordinación de las entidades locales (10.3), competencias propias (25.3 y .4), competencias delegadas (27.1), convenios y consorcios (57.2), formas de gestión directa de los servicios públicos locales (85.2), ejercicio de la iniciativa económica (86) y contenido y seguimiento del plan económico-financiero (116.bis.1).<sup>11</sup>

### 3.2.3. *El debilitamiento de la posición institucional y de la autonomía de los gobiernos locales.*

El conjunto de todas esas medidas dispuestas por la LRSAL afecta de lleno a la posición institucional de los gobiernos locales y, en el ámbito específico de este estudio, tanto a la dimensión sustantiva como a la procedimental de los sistemas locales de bienestar. El debilitamiento en suma de los gobiernos locales queda evidenciado en las siguientes manifestaciones:

- a) La pérdida de la preeminencia del municipio, que sufre un desapoderamiento competencial severo, con una acotación de los posibles sectores y ámbitos de actuación, así como una desvalorización de su autonomía, resultante de la pérdida de garantías y de su sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- b) Una mutación en la definición funcional de las diputaciones que, sin perder sus competencias de cooperación y asistencia a los municipios (36.1.b de la LBRL en la redacción dada por la LRSAL), reciben el mandato legal de *coordinar la prestación de los principales servicios obligatorios de los municipios de población inferior a 20.000 habitantes*, con la conformidad de

los municipios afectados, mal que incurso en un confuso proceso sobre las formas de gestión de los mismos, a desarrollar por sí o de forma compartida con los ayuntamientos, con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma y la decisión del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (nuevo redactado del 26.2 de la LBRL).<sup>12</sup>

En mi opinión, y contrariamente a lo que sostiene la propia LRSAL (Preámbulo, pfo. 12), las diputaciones no salen reforzadas. Este juicio no puede nacer sino del desconocimiento de cómo se articula el subsistema local y de concebirlo como un *juego que suma cero*, esto es, en términos estrictos de poder, de suerte que la parcela que uno de los actores gana es siempre a costa de lo que pierde otro. El subsistema local ha sido hasta ahora un fértil campo en el que se desarrollan, esencialmente, relaciones de cooperación y concertación entre los diferentes actores, con un papel muy destacado de las diputaciones en el ejercicio de estas funciones, y siempre en torno al municipio, que constituye la matriz del subsistema. El producto de esas relaciones cooperativas siempre ha resultado mayor que el efecto de la simple suma de las partes, porque, efectivamente, se ha configurado como un *juego de resultado positivo*.<sup>13</sup>

- c) Finalmente, la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y la LRSAL incorporan numerosos controles y regulaciones, sobre la base de la intervención del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP), que confirman el debilitamiento de la posición institucional y de la autonomía de los gobiernos locales.<sup>14</sup>

Se comprenderá por lo expuesto que la LRSAL haya provocado reacciones contrarias de los gobiernos locales, cuyo máximo exponente lo constituye el *conflicto en defensa de la autonomía local*, planteado contra dicha ley por el Ayuntamiento de Barcelona y 2392 Ayunta-

<sup>11</sup> Este último precepto dispone, para «*las corporaciones locales inculpidoras del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto*», la inclusión en el referido Plan de severas medidas (supresión de competencias impropias, racionalización organizativa y propuesta de fusión con municipio colindante, entre otras).

<sup>12</sup> Aparte de lo enrevesado del proceso, hasta el propio Consejo de Estado ha apreciado fundamentos jurídicos suficientes para plantear la inconstitucionalidad de este precepto a fin de determinar el alcance de la expresión «conformidad de los municipios afectados» (Dictamen núm. 338/2014, de 22.5, V.B).

<sup>13</sup> Sobre la configuración de ese subsistema como *una sola comunidad política local*, y cómo «la regulación de

las competencias provinciales en la Ley incurre en una contradicción insalvable: simultáneamente se atribuye a la misma entidad local competencia para asistir a los municipios con baja capacidad de gestión y, por la misma causa, baja capacidad de gestión municipal, se le atribuye, suplantando a los municipios, la directa prestación del servicio», véase ZAFRA (2014: 63-77 y 86).

<sup>14</sup> Además de la omnipresencia del MINHAP en la LOEPSF/2012 y la legislación que la desarrolla, con la LRSAL se prevé su intervención, entre los supuestos más relevantes a añadir, en los art. 25.4 (leyes sobre competencias municipales), 116 bis.1 (contenido y seguimiento del plan económico-financiero) y 116 ter 2. y 3. (coste efectivo de los servicios) de la LBRL.

mientos más ante el Tribunal Constitucional.<sup>15</sup> A ese rechazo se ha unido la crítica de la mayoría de la doctrina científica.<sup>16</sup>

### 3.2.4. *El papel de las Comunidades Autónomas y su reacción*

Hasta la LRSAL, la estructura jurídica de los sistemas locales de bienestar se apoyaba en la legislación básica estatal, pues esta no ya posibilitaba, sino que alentaba el desarrollo normativo por las Comunidades Autónomas. Y lo cierto es que éstas, con carácter general, habían ampliado los títulos competenciales de los gobiernos locales. Así, por ejemplo, con una referencia expresa a la *cohesión social* (Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado por el DLeg. 2/2003, 66.2) o con atribución de competencias en relación con los *servicios sociales comunitarios* (Ley 5/2010, de Autonomía Local de Andalucía, 9.3).

Pero en este tema, la LRSAL genera un problema interpretativo de primer orden; concretamente, si la relación de materias sobre las que el municipio tiene competencias propias, detalladas en el art. 25.2 de la LBRL, constituye un máximo, limitativo de las competencias autonómicas, o si, por el contrario, fija un mínimo, susceptible de ampliar por el legislador autonómico, tesis esta última a la que me adscribo.<sup>17</sup>

Para acabar de complicar la situación en su vertiente autonómica, la LRSAL contiene diversas cláusulas de excepción (DA 1ª a 6ª y 16ª, referidas a País Vasco, Navarra, Aragón, Ceuta y Melilla, municipios de Madrid y Barcelona, e Islas Canarias y Baleares), lo que ha llevado a hablar de la *aplicación asimétrica* de la misma (VELASCO, 2014b).

Atendidos los aspectos conflictivos señalados, no es de extrañar que la LRSAL haya concitado la reacción de las Comunidades Autónomas, cuya manifestación se ha proyectado en dos órdenes:

- De un lado, en la interposición de recursos de inconstitucionalidad por seis Comunidades (Andalucía, Asturias, Canarias, Cataluña, Extremadura y Navarra).
- De otro, en una intensa y heterogénea actividad normativa (tres leyes, seis decretos-leyes, una norma reglamentaria y diversas circulares interpretativas), calificada como *obstaculización o reinterpretación en la aplicación autonómica de la LRSAL* (GALÁN, 2015) o *cortafuegos normativo* a la misma (BELLO, 2015).

## 4. **Recapitulación**

La reforma emprendida por la LRSAL ha afectado de manera intensa al subsistema local y, entre sus medidas, destacan una reducción severa de las competencias municipales, un debilitamiento de la posición institucional de los gobiernos locales y una subordinación de sus políticas públicas a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como al de eficiencia económica. Medidas que comprometen seriamente el futuro de los sistemas de bienestar en España, con mayor motivo si se considera la crítica situación económico-financiera de las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, el control del déficit público y los superávits alcanzados por los actores del subsistema local cuestionan si las medidas tan drásticas impulsadas por el Gobierno Central, e impuestas por la LRSAL, eran realmente necesarias. De otro lado, la aplicación de esa reforma local plantea problemas de encaje tanto con la legislación autonómica, como con los gobiernos locales, que en general disienten de sus planteamientos maximalistas y se muestran reacios a renunciar a sus políticas públicas prestacionales, evidenciando así su resiliencia. Y en ese escenario se desarrollan las diferentes estrategias de los actores, los gobiernos central, autonómicos y locales.

No es posible pronunciarse en términos categóricos y generales sobre el grado de aplicación de las prescripciones de la LRSAL, aten-

<sup>15</sup> El Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite dicho conflicto (BOE 223, del 13.9.2014), sobre el cual el Consejo de Estado emitió, con carácter perceptivo y no vinculante, el Dictamen núm. 338/2014, de 22.5, todo ello en aplicación de la LO 2/1979, del Tribunal Constitucional (art. 75 bis a 75 quinquies).

<sup>16</sup> Además de los autores citados, véase ALMEIDA (2014), BELLO (2015), CARBONELL (2014) y GALÁN (2015).

<sup>17</sup> Máximo exponente del criterio limitativo, el Consejo de Estado defiende esta postura en sus Dictámenes sobre el anteproyecto (ARSAL) y la propia LRSAL, núm. 567/2013, (apartados V, a) y VI, a) y 338/2014, (apartado V, A), respectivamente. Contrariamente, en mi opinión, la relación

de competencias contenida en el art. 25.2 de la LBRL, en tanto que legislación básica integra un *mínimo común denominador*, que las Comunidades Autónomas pueden desarrollar e incrementar, lo que conecta directamente con los pronunciamientos del Tribunal Constitucional (entre otros, STC 49/1988, FJ 16 y 29, 214/1989, FJ 2, 141/1993, FJ 3º y 102/1995, FJ 9), además de deducirse de la mención a la legislación de éstas y a la expresión *en todo caso*, referida a las competencias enumeradas, en el mencionado precepto. Defendieron esta postura, ya en los primeros momentos y entre otros, MAHILLO (2014), MONTOYA (2014) y VELASCO (2014a: 91-96), asumida luego por la doctrina mayoritaria.

didas la pluralidad y heterogeneidad propias del *mundo local* (MAGRE, 1999: 13). En este subsistema caben todas las hipótesis: desde la observancia estricta de los mandatos legales de restricción en la acción pública local, hasta el mantenimiento del statu quo anterior a la ley por parte de la comunidad local concreta, ajena al complicado proceso de recalificación de las competencias municipales y a la intervención de la Comunidad Autónoma. También encontraremos, naturalmente, planteamientos que intentan conciliar las demandas ciudadanas y un ordenamiento jurídico local, de por sí ya muy denso, y cuya complejidad se ha visto aumentada con la LRSAL y las normativas autonómicas dictadas al respecto. Por otro lado, el retraso acumulado en la resolución de los asuntos por el Tribunal Constitucional no permite esperar un pronto pronunciamiento sobre el conflicto planteado en torno a la ley, por lo que el mismo seguirá abierto. Aunque es cierto que se han formalizado acuerdos entre la Administración del Estado (AGE) y algunas Comunidades Autónomas sobre las normas dictadas por éstas respecto de la LRSAL, evitando así su impugnación por aquélla ante el Tribunal Constitucional (ex LO 2/1979, 33).<sup>18</sup>

Por lo demás, las elecciones de mayo de 2015 alteraron sensiblemente el mapa político local, con la irrupción relevante de partidos (Podemos y Ciudadanos) y el acceso a diversas alcaldías de movimientos ciudadanos y nuevos liderazgos, entre los que destacan *Ahora Madrid* y *Barcelona en Comú*. La mayoría de fuerzas emergentes defienden postulados opuestos a los de la LRSAL, ley que, tras su aprobación, todos los partidos en la oposición prometieron derogar si accedían a la mayoría parlamentaria necesaria para ello. Y cabe prever que sobre ésta, entre otras cuestiones, verse la *agenda política* de la siguiente legislatura.

Mientras tanto, el rechazo a la reforma ha vuelto a manifestarse de forma rotunda en el seno de la organización local más representativa, la *Federación Española de Municipios y Provincias* (FEMP): una vez renovados sus cargos de resultas de las elecciones locales del 24 de mayo de 2015, en el plenario del 19 de septiembre siguiente se aprobó una Resolución en la que se reclamaba la inmediata derogación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.<sup>19</sup>

## 5. Bibliografía

- ALEMÁN, C. (Coord.) (2009): *Políticas Sociales*, Civitas. Thomson Reuters, Pamplona.
- ALMEIDA, M. (2014): «El incierto futuro de los servicios sociales municipales». *Anuario de Derecho Municipal* 2013, 7: 93-144. Marcial Pons. UAM.
- BAYLOS, A. (2013): «La contracción del Estado Social». *Revista de Derecho Social*, 63: 11-34.
- BELLO, S. A. (2015): «Las competencias locales: balance de situación». *REALA*, núm. extraordinario, enero.
- CARBONELL, E. (2014): «Sobre la reforma local y las competencias municipales propias». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100: 765-781.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD (2014): «Catálogo de Referencia de Servicios Sociales». Centro de Publicaciones.
- ESPUELAS, S. (2013): «La evolución del social público en España, 1850-2005». *Estudios de Historia Económica*, 68. Banco de España; www.bde.es
- ESTEVE, J. (2014): «Perspectiva e impacto de la crisis desde la nueva correlación entre Estado y Sociedad». *Documentación Administrativa*, 43.
- FERNÁNDEZ-ESPINAR, L. C. (2014): «La nueva reforma local en relación a los servicios públicos y el régimen de intervención en las actividades de los ciudadanos». En T. QUINTANA *La Reforma del Régimen Local*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- GALÁN, A. (2015): «La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local». *REALA*, núm. extraordinario enero 2015.
- LORENTE, M. A. & J. R. CAPELLA (2009): *El crack del año ocho. La crisis. El futuro*, Mínima Trotta, Madrid.
- MAGRE, J. (1999): *L'alcalde a Catalunya*. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.
- MAHILLO, P. & J. L. MARTÍNEZ-ALONSO (2014): «La prestació coordinada dels serveis locals mínims per les diputacions». Conferencia impartida en el Seminario *Los efectos de la Ley de racionalización y sostenibilidad en los gobiernos locales de Catalunya*. Associació Catalana de Municipis i Comarques, Barcelona, 7 de marzo.
- MARTÍNEZ-ALONSO J. L. (2007): *Los servicios públicos locales: concepto, configuración y análisis aplicado*. Bayer Hnos, S.A., Barcelona.

<sup>18</sup> Como ejemplos de tales acuerdos pueden citarse los adoptados en el seno de las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre la AGE y la CA de Andalucía (véase BOE núm. 70, del 23.3.2015, 3071, Resolución del MINHAP que publica el acuerdo) y entre la AGE y la CA de Galicia (BOE 84, del 8.4.2015, 3770, *idem*).

<sup>19</sup> La referida Resolución aprobada por el plenario de la FEMP puede consultarse en (pág. 4): <http://www.femp.es/files/11-5909-fichero/Resoluciones%20Aprobadas%20Septiembre.pdf>

- (2013): «Los sistemas locales de bienestar ante el Proyecto de Ley de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local». (I y II), *Diario del Derecho Municipal de Iustel*; 21 a 25 de octubre.
- MIGUEZ, L. & M. ALMEIDA & D. SANTIAGO: «Crisis del estado del bienestar y servicios públicos locales: ¿de los servicios sociales a la asistencia social primaria?». Actas del XIX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo; 18-20 de octubre.
- MONTOYA, E. (2014), «Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local antes y después de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», *Revista General de Derecho Administrativo*, 36, mayo Iustel.
- NAVARRO, C. J. & M. J. RODRÍGUEZ (2009): *Gobernanza Multi-nivel y sistemas locales de bienestar en España. El caso de las Diputaciones Provinciales*. Tirant lo Blanch. Valencia.
- NAVARRO YÁNEZ, C. (2014): «Regímenes locales de bienestar: rasgos principales y algunos efectos». *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 34, febrero.
- PONCE, J. (2013): *El derecho y la (ir)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos*. INAP, Madrid.
- TOSCANO, F. (2014): «Las competencias municipales». En J.A. CARRILLO & P. NAVARRO: *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local*. El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley).
- VELASCO, F. (2013): «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local». *Anuario de Derecho Municipal 2012*, 6, Madrid.
- (2014a): «Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local». En J. A. SANTAMARÍA (Coord.): *La Reforma de 2013 del Régimen Local Español*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, Barcelona.
- VELASCO, F. (2014b): «Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local». *Anuario de Derecho Municipal 2013*, núm. 7. Marcial Pons. UAM.
- ZAFRA, M. (2013): «Esta reforma local empobrece la democracia». *El País*, 1 de agosto.
- (2014): «Análisis y valoración sobre la constitucionalidad de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local». En J.A. CARRILLO DONAIRE & P. NAVARRO RODRÍGUEZ: *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local*. El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley).

## 6. Abreviaturas

**ARSAL**: Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

**CE**: Constitución Española de 1978.

**CCAA**: Comunidades Autónomas.

**DA**: disposición adicional.

**DT**: disposición transitoria.

**FJ**: fundamento jurídico.

**LBRL**: Ley 7/1985, de 2.4, reguladora de las bases del régimen local.

**LOESPF**: Ley Orgánica 2/2012, de 27.4, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

**LRSAL**: Ley 27/2013, de 27.12, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

**MEUR**: millones de euros.

**MINHAP**: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

**PIL**: personificaciones instrumentales locales.

**PRORSAL**: Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

**STC**: sentencia del Tribunal Constitucional.

## ADENDA

Cerrada ya la edición, se ha conocido la STC 41/2016, de 3.3, por la que, en lo que afecta a los temas analizados, se declara la inconstitucionalidad de las DT 1ª, 2ª y 3ª de la LRSAL, sobre asunción por las CCAA de las competencias relativas a salud, servicios sociales e inspección sanitaria, y se interpreta la DA 15 sobre educación, en el sentido de que en dichas disposiciones esta ley ha superado el ámbito que la CE asigna a la regulación básica sobre atribuciones locales y ha invadido las competencias autonómicas (FJ 13), y todo ello

en la misma línea argumental que se sostiene en el artículo (apartado 3.2.1, 2º y 3º). Así mismo, la Sentencia confirma que el art. 25.2 de la LBRL, al detallar las materias sobre las que los municipios deben tener, en todo caso, competencias propias, fija un mínimo susceptible de ampliar por el legislador autonómico (FJ 10), lo que coincide con la tesis mantenida (apartado 3.2.4, 2ª pfo.). Con esta Sentencia el Tribunal Constitucional estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad formulado por la Asamblea de Extremadura contra la LRSAL, el primero de los interpuestos contra la misma por las CCAA (véase apartado 3.2.4, *in fine*).

# Derecho a la vivienda y crisis económica: la vivienda como problema en la actual crisis económica

Eva GARCÍA PÉREZ & Michael JANOSCHKA

Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Madrid.

**RESUMEN:** La vivienda constituye un problema de múltiples dimensiones cuyo abordaje requiere tener en cuenta los factores históricos, sociales, económicos y financieros que en ella se entrelazan, así como los aspectos legales, jurídicos y su dimensión política. Este artículo pretende contribuir a dicha comprensión mediante un análisis entre vivienda y política macroeconómica en sus diferentes facetas, tanto para el caso español como europeo, que señala las principales contradicciones y carencias de décadas anteriores. A continuación, y considerando los impactos de la crisis económica y la conformación del problema social de la vivienda, se examina cómo la vivienda ha pasado de ser objeto de acumulación a ser el detonador de amplios procesos de desposesión. Finalmente se enfocan las políticas actuales, destinadas a promover una nueva ronda de liberalización y financiarización de la vivienda y se concluye con una reflexión acerca del rol de la vivienda en la sociedad española contemporánea.

**DESCRIPTORES:** Vivienda. Políticas públicas. Crisis. Fondos transnacionales de inversión.

## 1. Derecho a la vivienda y crisis económica-introducción

Desde el estallido de la burbuja inmobiliaria en España, la vivienda, que había constituido un activo patrimonial en alza en la riqueza de los hogares, se convirtió en

muchos casos en su peor pesadilla. Desahucios que ponían los dramas personales en la primera página de los periódicos y paisajes fantasma de desarrollos urbanísticos a medio construir sustituyeron a la euforia económica de la revalorización constante del precio de la vivienda. Después del reajuste del mercado inmobiliario parece difícil que los precios vuel-

Recibido: 29.11.2015; Revisado: 03.06.2016.  
Correo electrónico: urb.evagarciaperez@gmail.com;  
michael.janoschka@uam.es

Esta investigación se desarrolla en el marco de los proyectos de investigación «CIUDAD Y CRISIS» (MINECO, Plan Nacional I+D+i: CSO-2012-34729, duración 2013-2015) y «CONTESTED\_CITIES» (Comisión Europea; PIRSES-GA-2012-318944, duración 2012-2016). Se realiza en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones

Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, cuyo entorno ha sido un factor estimulante en la elaboración y redacción de ese artículo. Adicionalmente, los autores agradecen el apoyo brindado por el programa Ramón y Cajal del Ministerio de Economía y Competitividad del Gobierno de España (RYC-2010-06177, duración 2011-2015). Los autores agradecen también los comentarios de los evaluadores anónimos.

van a los niveles anteriores a la crisis. Entre tanto, el *stock* de vivienda vacía en España se cifra al menos en los 3,4 millones de unidades que arrojó el último censo de viviendas (INE, 2011), y de este número, más de medio millón es vivienda nueva sin vender (MINISTERIO DE FOMENTO, 2015). A la vez, se estima en casi 360.000 los lanzamientos ejecutados desde 2008 (ÁLVAREZ DE ANDRÉS & *al.*, 2015; JANOSCHKA, 2015).

Sin embargo, más allá de una cuestión de magnitudes, la vivienda constituye un problema de múltiples dimensiones sin cuya comprensión es difícil apreciar como ésta representa un pilar central del bienestar —o *malestar*— social. Por ende, abordar el problema de la vivienda requiere tener en cuenta los factores históricos, sociales, económicos y financieros que en ella se entrelazan, así como los aspectos legales, jurídicos y su dimensión política. Bajo este enfoque multifacético este artículo pretende ahondar en aspectos históricos que han nutrido las contradictorias y erráticas políticas de vivienda en el país, cuya equívoca naturaleza reside en no haber sabido equilibrar el derecho universal de vivienda, como garantía prioritaria, frente a la promoción de la vivienda como motor de la economía. La débil trayectoria de España en unir políticas de vivienda con la construcción del estado de bienestar, ha dado lugar a un parque de viviendas sobredimensionado y atrofiado, con grandes diferencias respecto de sus homólogos europeos en aspectos como la tasa de propiedad frente al alquiler, y la escasa, por no decir inexistente, vivienda social, que apenas supera el uno por ciento del *stock* total.

Con este escenario, la crisis económica no ha hecho más que impactar fuertemente sobre las condiciones que eran el germen de un grave problema social. Convertida en objeto de consumo bajo el paradigma de la producción económica del *boom* inmobiliario, la vivienda, a través de mecanismos de financiarización de las economías domésticas, se convirtió en una trampa para numerosas familias sobre las que recae una deuda impagable. De objeto de acumulación, la vivienda se transformó en un poderoso mecanismo de desposesión de la población (HARVEY, 2004). Este ciclo se ha profundizado a lo largo de los años de crisis. Las políticas de austeridad, enmarcadas en postulados neoliberales, han marcado el camino hacia la siguiente ronda de liberalización del sistema de provisión habitacional. Esta liberalización está signada por un lado, por la reestructuración del mercado inmobiliario de la mano de mecanismos de financiarización y el

desembarco de fondos de inversión transnacionales; por otro lado, por el desmantelamiento de las instituciones públicas de vivienda y la venta de patrimonio público. A raíz de esto, la vivienda continúa siendo hoy un bien en el que se expresa una fuerte desigualdad social.

En este artículo se irá desarrollando un análisis acerca de la relación entre vivienda y política macroeconómica, que implica el desarrollo de cuatro pasos argumentativos. En primer lugar, se irán explicitando las diferentes dimensiones del problema complejo que constituye la vivienda en la sociedad española y más allá de ella. A partir de ello, se efectúa una revisión comparativa de las políticas de vivienda en los países europeos que sirve de base para comprender las múltiples carencias y situaciones insólitas que se han producido en el país. En un tercer paso, se irá analizando mediante qué pasos concretos la vivienda ha pasado de ser objeto de acumulación a ser el detonador de amplios procesos de desposesión. Esto nos sirve para enfatizar finalmente, a partir del ejemplo de la amplia gama de políticas destinadas a promover una nueva ronda de liberalización y financiarización de la vivienda, ocurrida principalmente a partir de 2012. El artículo concluye con una serie de reflexiones acerca de la cuestión del rol de la vivienda en general y del derecho a la vivienda en especial en la sociedad española contemporánea.

## 2. La vivienda – un problema complejo

La vivienda desempeña un papel múltiple en la cohesión económica y social de un país, lo que la convierte en un problema complejo que requiere abordarse desde el desdoble de sus múltiples facetas, entre las cuales podemos distinguir diversos factores socioeconómicos que nos permiten al tiempo mantener una visión global:

- a) **Histórico.** La vivienda es un elemento esencial en la expresión material de las condiciones de vida, condición fundamental para la reproducción social y objeto al mismo tiempo de acumulación y expropiación a lo largo de la historia tal y como expresó Engels respecto a la situación de la clase obrera londinense a principios del siglo xx. Así la cuestión de poder disponer de cobijo para el hogar familiar dista mucho de ser un problema nuevo, más bien al revés, es tan antiguo como la práctica de la especulación inmobiliaria en el desarrollo de las ciudades. Desde la Roma clásica al París de

Hausman, la vivienda ha sido en esencia un problema urbano que ha protagonizado diversos episodios en la historia donde ha sido el núcleo de revueltas sociales: como las huelgas de inquilinos de principios del siglo XX tanto en diversas ciudades españolas como Barcelona o Bilbao, como en otras metrópolis de la época, como Nueva York, Glasgow o Buenos Aires. Asimismo, la vivienda constituyó un motivo de reclamo social en la constitución del movimiento vecinal ligado a la llegada de la democracia. Estos acontecimientos pueden considerarse germen y parte de una historia de lucha por la vivienda que llega hasta nuestros días.

- b) **Social.** Conforme crece el ciclo inmobiliario de la década anterior y debido al encarecimiento progresivo de la vivienda, ésta se convierte en una preocupación mayoritaria de la sociedad, hasta ser señalado como el principal problema social en 2007 (CIS, 2007). Durante la larga década de *boom* económico, el precio de la vivienda se había triplicado, superando con creces la inflación (40,5%; JANOSCHKA 2015). Con el estallido de la crisis, el aumento del desempleo y las dificultades económicas precipitan el impago de las hipotecas contraídas con las entidades bancarias. Poder mantener la casa propia supone un drama para muchos hogares, el problema de la vivienda se judicializa y se disparan los lanzamientos y desahucios de vivienda habitual. También numerosas asociaciones y colectivos que trabajan en defensa del derecho a la vivienda denuncian el problema, señalando cómo la deuda permanente resultado del impago condena a la exclusión a muchas familias y poniendo de relieve la situación de emergencia habitacional que vive el país (AI, 2011 y 2015; CÁRITAS, 2012; OXFAM, 2012; UNICEF, 2012). Por otro lado, la movilización social resultante logró transformar el impago de la hipoteca de un problema individual en un problema de orden social, conformando una causa colectiva que requiere una articulación y respuesta por parte de la sociedad civil que toma la forma de nuevos sindicatos sociales, como lo es efectivamente la Plataforma de Afectados por la Hipoteca.
- c) **Económico.** Las políticas de vivienda en España han estado tradicionalmente orientadas a facilitar el acceso a la primera vivienda o residencia habitual, principalmente a través de instrumentos de desgravación fiscal. Los bajos tipos de interés asociados a la coyuntura internacional y estas ayudas protagonizaron la explosión del crédito fácil. Como consecuencia de esta financiarización de las economías domésticas, las

familias vieron como aumentaba el peso del gasto en vivienda dentro de sus presupuestos. El efecto riqueza derivado de la posesión de bienes inmobiliarios se había tornado en un problema de sobreendeudamiento familiar. Y la cuestión de la vivienda se había convertido en un problema de doble dirección, de acceso y mantenimiento. Desde un punto de vista macro el lastre de la deuda inmobiliaria se transforma en un problema financiero al ser los bancos y cajas de ahorros los depositarios de una gran cantidad de hipotecas de difícil pago, los principales proveedores de créditos de inmobiliarias en proceso de quiebra, y al convertirse la vivienda en un activo tóxico de sus carteras. Mediante la intervención estatal y el rescate bancario con fondos públicos, que deriva posteriormente en el proceso de reestructuración bancaria (FROB) y en la creación del banco malo (SAREB), se traslada la responsabilidad de la crisis al conjunto de la sociedad. La transferencia de fondos públicos que saneó el balance de la banca privada mediante la colocación y concentración de carteras de activos tóxicos en la SAREB ha sido interpretada ideológicamente como la salvación de los bancos por encima de la de las personas.

- d) **De derechos/jurídico.** La dificultad a la hora de salvaguardar el derecho a la vivienda por encima de otros intereses como los económicos reside en su conceptualización como un derecho subjetivo, débil, y no justiciable. Es decir, un derecho que a pesar de estar reconocido en el artículo 47 de la Constitución, carece de garantías reales. Sin embargo es manifiesta la trascendencia que el derecho a la vivienda digna y adecuada tiene sobre el normal ejercicio de otros derechos fundamentales, como la igualdad, la integridad física y moral, la intimidad personal y familiar, la propiedad, la salud, el medio ambiente o la integración de las personas (DEFENSOR DEL PUEBLO, 2010). Debido a las contradicciones e insuficiencias que provoca el actual marco legal en aras de solucionar el problema habitacional y ante la falta de respuestas institucionales, muchos problemas derivados de la vivienda se judicializan, bien para denunciar cláusulas abusivas o para hacer valer la prevalencia de los derechos humanos en casos de derribo y desalojo, bien para impedir la venta de pisos públicos a fondos transnacionales. Los principales obstáculos se encuentran en la actual regulación del mercado hipotecario y la Ley concursal. La legislación hipotecaria permite que una entidad financiera se adjudique en subasta

judicial el inmueble por un importe inferior al que en su día fue tasado y que sirvió como punto de partida para la concesión del crédito. En lo que respecta a la ley concursal, ésta no es apta en lo relativo a la insolvencia de particulares.

- e) **Legislativo.** En ausencia de una ley de vivienda de carácter general, el problema legislativo en torno a la vivienda no lo es sólo respecto de las garantías sociales sino respecto del objeto mismo. Por un lado al influir o regir sobre la vivienda diferentes legislaciones cuyas competencias están repartidas entre la escala nacional, regional y local (Presupuestos Generales del Estado, Ley del Suelo, Urbanismo) y que producen divergencias, solapamientos y contradicciones. Por otro lado debido a la naturaleza equívoca de la vivienda, donde ha prevalecido su reconocimiento como bien de cambio sobre bien de uso, o activo financiero sobre la función social de la propiedad o como elemento fundamental de la reproducción social o formación de hogares. En cualquier caso el marco legislativo debería orientarse para garantizar la función social de la propiedad.
- f) **Político.** El hito que supuso la iniciativa legislativa popular (ILP) presentada en el Congreso en la que se solicitaba la aprobación de una ley que recogiera la dación en pago retroactiva y la paralización de desahucios, y su frustrada tramitación, representan bien la preocupación no sólo de las organizaciones que iniciaron este proceso, sino de gran parte de la sociedad española, que considera que no se han dado los pasos necesarios para atender al problema de la vivienda. Mientras que los movimientos sociales han logrado articular y transformar un problema social en demanda política, se encontraron con la absoluta falta de voluntad política de reconocerlas e introducir nada más que unos cambios políticos cosméticos, quedando patente que los actores políticos tradicionales conceptualizan el problema de la vivienda exclusivamente desde una perspectiva macroeconómica.

### 3. La vivienda y las políticas de vivienda en España y Europa

#### 3.1. La vivienda que tenemos como producto de las políticas de vivienda

España presenta particularidades con respecto del panorama de la vivienda en Europa. Éste

es resultado de largas trayectorias de políticas de vivienda que han diferido entre sí sobre todo a partir de la II Guerra Mundial y que están muy vinculadas a la construcción y diferente materialización del Estado de Bienestar en cada contexto, con la aplicación de diferentes instrumentos donde el mercado de alquiler marca la gran diferencia. Ello ha determinado sistemas de funcionamiento de los mercados inmobiliarios y dinámicas sociales muy diferenciadas que condicionan la capacidad de respuesta a los problemas actuales.

Cabe señalar que la política de vivienda en Europa ha sido más ambiciosa e intervencionista cuanto más ha estado ligada (en tiempo e intensidad) a la creación del Estado de Bienestar. Teniendo en cuenta la caracterización de los regímenes de bienestar de ESPING-ANDERSEN (1990, 2000) en su diferente ideología, se puede destacar la siguiente relación: los modelos oscilan entre un predominio claro del alquiler público como garantía accesible a la vivienda (regímenes socialdemócratas) o con una presencia del alquiler privado fomentado desde el Estado (regímenes corporativos-conservadores), por un lado, y la propiedad como sector dominante, con un Estado poco intervencionista en materia de vivienda (regímenes liberales), salvo para una población residual, donde también se inscriben los países mediterráneos con patrones que se centran en el rol de la familia. Sin embargo, las tendencias liberalizadoras van vinculadas a la desarticulación de los Estados de Bienestar.

Las características que conforman los parques europeos de vivienda trazan una frontera clara entre los países del norte de Europa y los del sur, basada sobre todo en la distribución del régimen de tenencia y el peso de la vivienda principal, la cantidad de viviendas por cada mil habitantes, la antigüedad y el grado de conservación del parque y sobre todo la importancia de la vivienda social (véase FIG. 1). España es un exponente claro de algunas de ellas. Es el país europeo con más porcentaje de vivienda en propiedad (85%). También es el país que más viviendas por cada mil habitantes posee (544 frente a 438), al ser el que más porcentaje de segundas residencias dispone. Asimismo es de los países con mayor porcentaje de vivienda multifamiliar, un 65% de la población vive en pisos, junto con otros países mediterráneos como Grecia o Italia. Las viviendas tienen una superficie media superior a la europea, al igual que el tamaño familiar medio (2,7 miembros sobre 2,4). En la misma línea los hogares

FIG. 1/ Indicadores de vivienda en el contexto europeo y español

Variables vivienda	España	Media Europea	Países que destacan
Viviendas por cada 1.000 habitantes	544 viviendas	438 viviendas	España, Finlandia, Portugal y Francia
Parque principal de viviendas: vivienda multifamiliar	60%	41,6%	Grecia o Italia (más del 60%, también Alemania)
Tamaño familiar medio de las viviendas	2,7 pax	2,4 pax	Dinamarca, Alemania (2) Rumania, Bulgaria (2,9)
Distribución de las viviendas en función del tamaño: familiar-hogares unifamiliares	18%	28%	Suecia (44%), Finlandia (41%) Dinamarca (39%), Alemania (39%)
Tamaño de las viviendas	99 m <sup>2</sup>	84 m <sup>2</sup>	Dinamarca, Irlanda (+100 m <sup>2</sup> )
Régimen de tenencia - propiedad	85%	73%	Grecia, Portugal e Italia (más 70%). Europa del Este, en torno al 90%
Régimen de tenencia - alquiler	13%	23%	Alemania, Suecia o Austria (+40%)
Vivienda protegida de alquiler	<2%	9%	Países Bajos (32%), Austria (23%), República Checa (20%), Reino Unido (20%), Dinamarca (19%) y Francia (17%)

Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT (2009 y 2012).

unipersonales tienen menos importancia que en Europa. La siguiente cuestión que marca una notable diferencia entre la vivienda en España y el resto de Europa es la escasa importancia del alquiler como oferta de mercado y la provisión de vivienda social. El alquiler en Europa representa un 23% del parque de viviendas, frente al 13% español. Y de esta parte, menos de un 2% corresponde a vivienda protegida de alquiler, frente a países como Bélgica (32%) o Reino Unido, Alemania y Francia (en torno al 20%).

A día de hoy surgen tendencias comunes en Europa en torno a la problemática de vivienda y a su vez se da una progresiva convergencia de los modos de actuación. En los últimos veinte años se acentúan las problemáticas emergentes en relación al acceso a la vivienda, en la mayoría de los países europeos no hay suficientes viviendas asequibles disponibles para satisfacer la creciente demanda de vivienda, consecuencia de la transformación de las políticas de vivienda y la privatización progresiva del parque de vivienda pública. Desde los años noventa del siglo veinte el precio de la vivienda aumenta de manera generalizada en Europa convirtiendo la compra de vivienda en propiedad en una opción cada vez más restringida, a su vez, el sector del alquiler es caro (*Housing EU*, 2015).

### 3.2. Políticas de vivienda en España – una profundización

La política de vivienda en España ha tenido una orientación constante desde la mitad del siglo xx, con un marcado carácter liberal en su trayectoria, según el cual el sistema de vivienda no ha formado parte de las políticas sociales sino como elemento de políticas de fomento económico (TRILLA, 2003). Las políticas de vivienda se han construido como un sumatorio de diversos planos normativos, ya sea del suelo, de la vivienda, y de la fiscalidad aplicada; de modo de diferentes escalas estatales y regionales. Un elemento clave global que recorre la política de vivienda española es la regulación de los tipos de vivienda protegida y sus criterios de acceso, existiendo dos grandes tendencias dentro de la misma: ayudas a la piedra (o a la oferta) y ayudas a la persona (o la demanda, SÁNCHEZ & PLANDIURA, 2003; PAREJA & SÁNCHEZ, 2012). Se ha caracterizado por ser universalista (a la compra), por su subsidiariedad (respecto de la renta/rangos) y residual respecto del alquiler (como opción general destinada únicamente para jóvenes y como herramienta en casos de exclusión y marginalidad; VINUESA & *al.*, 2009). Los planes de vivienda, como instrumentos, se han caracterizado por la complejidad de los regímenes de

protección, la ampliación progresiva de los márgenes de renta de los adjudicatarios, el aumento progresivo de las superficies máximas protegidas, y por aplicar los regímenes de cesión en casos de marginalidad (MOYA, 2004). Como resultado la política de vivienda en España tendría como singularidades: el fuerte desequilibrio entre las formas de tenencia, un gran protagonismo del sector inmobiliario —del que depende fuertemente el crecimiento económico—, la casi inexistencia de vivienda pública y la ausencia de un parque de vivienda social, así como la familia como cobertura social intergeneracional, resultado del débil Estado de Bienestar (PAREJA & SÁNCHEZ, 2012).

Mientras que la construcción masiva de viviendas en Europa se produce paulatinamente a lo largo de tres décadas, en España su impulso empieza con dos décadas de retraso y se concentra en apenas diez años, entre 1964 y 1976. Desde sus inicios se fomentó el acceso en propiedad y no se planteó la creación de un parque de vivienda social como tal. Hasta 1975, en la etapa correspondiente al franquismo, el objetivo primordial era cubrir un déficit de vivienda estimado en cuatro millones. Para ello se redactaron dos Planes de Vivienda, en los que se establecen diferentes regímenes de vivienda para la concesión de un amplio abanico de ayudas. En general se traducían en facilidades crediticias para convertir a los trabajadores en propietarios, teniendo además una marcada orientación hacia el estímulo de la oferta privada del sector inmobiliario (PAREJA & SÁNCHEZ, 2012). A pesar del gran volumen de vivienda desarrollado en esta época ésta adolece de defectos de planeamiento, de ejecución y de adjudicación (MOYA, 2004).

Estos aspectos se mantendrán constantes también durante la democracia, a pesar de que se maticen con objetivos sociales. Durante la Transición aún una parte de la población se mantiene de forma endémica sin posibilidad de acceso a la vivienda. En esta época se mejora el sistema de financiación y el tratamiento fiscal y se van a adoptar medidas de tipo macroeconómico, que mediante deducciones en el IRPF, se orientan a favorecer a grandes capas de la población, siempre incentivando la adquisición de vivienda en propiedad. Es el momento en que la política de vivienda se decanta por las ayudas a la persona. Los planes se transforman en plurianuales y sus objetivos estarán centrados en la construcción de un determinado volumen de vivienda protegida en propiedad (PAREJA & SÁNCHEZ, 2012).

En las siguientes tres décadas la política de vivienda mantiene un pronunciado continuismo, que se expresa a través de la financiación de la vivienda y/o de la construcción. A lo largo de los 1980, el acceso a la financiación cualificada se convierte en el principal instrumento de la política habitacional, mediante la cual el Estado subsidiaba los intereses de los préstamos a través de convenios con cajas y bancos privados. El acceso a la vivienda protegida incorpora criterios de renta de los solicitantes. Llegados los años 1990 la vivienda se convierte en un objeto destino de la clase media, como un formato de inversión de ahorro mediante la compra. La política de vivienda pierde peso y se centra solamente en los colectivos más desfavorecidos. En general, la población queda expuesta a las condiciones de mercado: disminuye la construcción de vivienda protegida, al tiempo que comienza un sostenido crecimiento de los precios. Es la gestación del *boom* inmobiliario correspondiente a la larga década de 1996 a 2007. Y curiosamente, España destaca por ser uno de los países donde menos crece el índice del precio de la construcción. Esto indica que la subida de precios que se experimenta es consecuencia del aumento del precio del suelo y/o del beneficio del promotor, ambas vinculadas a la especulación inmobiliaria (PAREJA & SÁNCHEZ, 2012).

Desde 2007 en adelante, el estallido de la burbuja inmobiliaria, la crisis económica y las situaciones de emergencia social, otorgan un nuevo protagonismo a la política de vivienda. La intervención pública retoma un rol relevante, con la creación de agencias públicas y nuevos instrumentos facilitadores del acceso a la vivienda como la Sociedad Pública de Alquiler (SPA-2006) y la Renta Básica de Emancipación (RBE-2008). En 2011 se produce un giro programático en el que destacan la aprobación de la Ley 2/2011 de Economía Sostenible (LES), y la Ley 8/2007 del Suelo. Ambas orientadas a amortiguar la caída de la burbuja, introduciendo medidas contra-cíclicas que reorientasen la construcción hacia la vivienda protegida y la rehabilitación, al tiempo que se propone un nuevo régimen de valoración del suelo potencialmente urbanizable. Sin embargo, muchos de estos objetivos tienen un escaso alcance.

En la etapa más reciente, de vuelta con un ejecutivo conservador, y ante la imposibilidad de impulsar de nuevo un modelo de crecimiento desarrollista, se ha consolidado la idea de que la vuelta a la ciudad consolidada es el único camino, el cual queda marcado en la aprobación de la Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana. Sin embargo,

poco se ha hecho respecto a la emergencia habitacional. Las medidas adoptadas para limitar los desahucios y aliviar la deuda financiera de las familias —RDL 27/2012 de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios y RDL 1/2015 de Mecanismos de Segunda Oportunidad y Reducción de la Carga Financiera y Otras Medidas de Orden Social— han llegado tarde y con una estrecha capacidad para incidir de forma contundente en el problema de la vivienda.

### 3.3. Las contradicciones de las políticas de vivienda en España

En la medida en que la política de vivienda y las actuaciones que la atañen han seguido unas pautas y orientación firmes, y que el problema de la vivienda sigue estando vigente, podemos articular una serie de contradicciones estructurales y trampas discursivas inherentes:

- **La trampa de la bipolaridad.** El núcleo conceptual de las políticas de vivienda ha sufrido de cierta bipolaridad, al estar vinculado a dos objetivos contrapuestos: procurar una vivienda digna y garantizar el derecho universal de alojamiento, e impulsar la economía a través de la construcción. En este sentido, los planes de vivienda han atendido a propósitos de doble naturaleza difícilmente compatibles, estando atados a fines dispares, que contraponen el valor de cambio de la vivienda por encima de su valor de uso, convirtiendo así a la vivienda en objeto de acumulación. Como consecuencia se ha producido un desfase entre objetivos sociales de la política de vivienda y su aplicación práctica, subsidiaria siempre del mercado inmobiliario. El resultado ha sido que el mercado marca el ritmo de construcción y genera una demanda de inversión, mientras que el resto de instrumentos reguladores se muestran incapaces de contrarrestar este efecto.
- **La trampa del desajuste entre oferta y demanda.** El aparente desequilibrio entre la oferta de vivienda y la demanda ha sido un argumento que ha servido para justificar la promoción y estimulación del mercado inmobiliario. Bajo esta idea, una oferta holgada de vivienda produciría un descenso de los precios por el efecto de la competencia (argumento base para la liberalización del suelo) y atendería mejor la demanda de vivienda. Sin embargo existen

dos trampas en esta tesis. Por un lado, la demanda de vivienda no implica literalmente la necesidad de la misma, como queda comprobado por la demanda de vivienda por inversión especulativa. Por otro lado, la demanda es más compleja y comprende la efectiva y la insatisfecha. Las políticas de vivienda traducen la segunda en la primera mediante la reducción del esfuerzo y su prolongación mediante mecanismos de financiación. En otras palabras, se atiende la demanda efectiva a través del mecanismo de la desgravación fiscal. Sin embargo, sólo un pequeño porcentaje de demanda insatisfecha es atendido mediante la vivienda de promoción pública (MOYA, 2004).

- **La trampa de la intervención pública anti-cíclica.** Otro aspecto perseverante en la política española de vivienda es que la presencia de la intervención pública resulta inversamente proporcional al funcionamiento del mercado inmobiliario. Cuando el ciclo económico-inmobiliario ha registrado tendencias al alza, se produce un decaimiento de la promoción, producción y de los presupuestos correspondientes a la vivienda protegida. Al contrario, cuando el mercado privado de vivienda se contrae, se retoman medidas de incentivación del mismo a través del impulso de la iniciativa pública. El volumen de vivienda pública resulta así opuesto al de la vivienda libre, pero no responde ni corresponde al contexto de las necesidades sociales, y se adapta más bien como vehículo que articula las necesidades concretas del sector inmobiliario.
- **La trampa de la vivienda protegida.** El plazo temporal limitado asociado al régimen de protección de la vivienda pública ha sido la causa principal para que en España no exista a día de hoy un parque social de vivienda propiamente dicho, es decir una bolsa de viviendas sociales en alquiler con precios controlados. No sólo la promoción pública ha estado destinada a la propiedad como régimen principal. También la posible descalificación posterior de la vivienda de su condición protegida (y en ausencia de medidas del control del fraude especulativo) ha producido la dilución de la vivienda pública dentro del mercado inmobiliario privado. Esto representa por una parte una transmisión de recursos públicos a patrimonios privados sin retorno, y además, provoca que el precio de venta de la vivienda protegida tienda hacia el precio de la vivienda libre. Esa condición efímera de la vivienda protegida obliga a reinvertir constantemente nuevos recursos en la construcción de un nuevo parque 'público'.

— **La falta de voluntad política.** En parte por las razones ya esgrimidas, se produce un cierto fracaso o límite/agotamiento en la funcionalidad de los instrumentos aplicados. Reducir el problema de la vivienda a las ayudas económicas respecto de la fiscalidad, y mantener las reservas de suelo específicas destinadas a la vivienda pública, perpetúa solamente el problema y el modelo perseguido. El suelo es en exceso protagonista y responsable de la provisión de vivienda, y el planeamiento se presenta como la herramienta asociada que sin embargo ha resultado fallida respecto a objetivos más ambiciosos como la cohesión social. Cabe destacar que no se ha prestado suficiente atención al urbanismo como mecanismo de hacer ciudad, quedando la vivienda social como fiel reflejo de la segregación espacial.

#### 4. La vivienda – de objeto de acumulación a objeto de desposesión

Durante la larga década de 1996 a 2007, España vivió uno de los episodios más significativos en relación al territorio y la economía donde la vivienda fue protagonista indiscutible. A lo largo de los años de *boom* inmobiliario español se construyeron viviendas de la mano de un proceso de financiarización de las economías domésticas que a través de bajas tasas de crédito y una legislación que se amoldaba a la economía del ladrillo promovía la liberalización del mercado de suelo y sus agentes de desarrollo (BURRIEL, 2008; LÓPEZ & RODRÍGUEZ, 2010). En algunas regiones como Madrid este modelo de crecimiento funcionó como paradigma del modelo de acumulación neoliberal, cuyo éxito macroeconómico en forma de ‘máquina de crecimiento’ (LOGAN & MOLOTCH, 1987) precisó sin embargo de ciertos requerimientos espaciales y de alianzas en los modos de gobernabilidad para llevarse a cabo.

El resultado condujo a una modificación sustancial de los paisajes sociales y territoriales de las ciudades españolas, donde se impuso un modelo *ciudad única* (SANTIAGO, 2007) basado en el crecimiento residencial y el desarrollo de infraestructuras. Dicha reconfiguración socio-espacial respondía estrechamente a los efectos de un modelo neoliberal aplicado a la gobernanza de los espacios urbanos, que en el caso de algunas ciudades españolas como Madrid (CALVO & *al.*, 2007) o Valencia

funcionaron como recetas en territorios de experimentación de políticas neo-conservadoras dentro de un nuevo marco de competencias cada vez más descentralizado del Estado. Dentro de los factores que contribuyen a describir este modelo (DÍAZ ORUETA, 2013: 87-89) se encuentra la centralidad de la producción inmobiliaria dentro del crecimiento económico y el aprovechamiento al límite de las oportunidades urbanísticas, tanto en proyectos de expansión, como de regeneración urbana o megaproyectos vinculados a la realización de eventos. El virtuosismo económico del ladrillo plantea en la práctica fuertes dudas sobre las consecuencias sociales del modelo de partenariados público-privados que acaban beneficiando a unos pocos en perjuicio de todos. Para algunos autores la adopción de este tipo de agendas urbanas basadas en la competitividad y el crecimiento responde a un modelo de neoliberalismo urbano que alude tanto a un conjunto de políticas como, en primer término, a una tecnología de gobernanza (JANOSCHKA, 2011) que se camufla en una práctica sin ideología revestida de soluciones «técnicas», logrando enmascarar con éxito su condición de proyecto político de dominación de clases y de construcción del espacio urbano (ONG, 2006). En esa línea, durante la construcción del milagro español, se produjo una auténtica despolitización de las agendas urbanas acompañado de un fuerte respaldo social al modelo, donde el poder empresarial y el político terminaron por quedar en gran medida mimetizados (DÍAZ ORUETA, 2009; DÍAZ ORUETA & LOURÉS, 2014).

Tras ocho años del estallido de la burbuja inmobiliaria, la vivienda continúa siendo protagonista. De forma macabra la historia le otorga un protagonismo encarnado en los dramas sociales. El legado de una década de ladrillo ha dejado tras de sí multitud de paisajes fantasma y periferias zombi, grandes terrenos que no completaron su urbanización, construcciones que quedaron sin terminar y falta de equipamientos y conexiones. De la mano de este desmoronamiento urbano en las ciudades se presentan los signos más representativos de la crisis: pisos en manos de los bancos, ejecuciones hipotecarias, desahucios y ocupaciones de vivienda. Sólo desde 2008, se produjeron más de 360.000 lanzamientos (ÁLVAREZ DE ANDRÉS & *al.*, 2015), cifra que equivale al 6,8 por ciento de todos los hogares con crédito hipotecario (CANO & *al.*, 2013; JANOSCHKA, 2015). Grandes porciones de población quedan hoy expuestas a una vulnerabilidad extrema en entornos cada vez más frágiles y dualizados, sobre todo en

las grandes metrópolis, debido en gran medida al problema de la vivienda. La brecha de desigualdad se ha traducido también en una crisis urbana y social que ha producido una erosión de la legitimidad política de los principios rectores de la gobernanza neoliberal, que había orientado la producción espacial urbana en los últimos años. Junto a la ausencia de voluntad política se han producido importantes movilizaciones sociales en apoyo de los problemas que muchos hogares tienen a la hora de hacer frente a los créditos y los alquileres y cuyo exponente más mediático ha sido la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (ABELLÁN, 2014; BARBERO, 2015; ROMANOS, 2014).

En su genealogía sobre las olas expansivas de la neoliberalización, HARVEY (2005) argumenta que la financiarización de la economía es uno de los métodos estructurales para desposeer a grandes partes de la población. Para Harvey, 'acumulación por desposesión' es una suerte de acumulación originaria que se produce de manera continuada, coexistiendo así las dos formas tradicionales de reproducción del capital: la ampliada, relativa a los conflictos capital/trabajo y que aún remitiría a una esfera productiva; y la acumulación por desposesión: una sustracción continua necesaria para contribuir a resolver las crisis de acumulación en sus diversos ajustes espacio-temporales que desplazan la sobreabundancia de capital y trabajo a otras esferas (ya sean geográficas o postergándolas a futuro). En este sentido, CASSIERS & KESTELOOT (2012) indican que cada ciclo económico crea nuevas formas de acumulación de capital, siempre que la anterior haya sido agotada. En España, estas fases de destrucción creativa (THEODORE & *al.*, 2009: 10) alcanzaron a las instituciones y gobiernos urbanos en donde las políticas de vivienda, constituyeron un elemento clave en los mecanismos de acumulación de capital de la década anterior. En esta desposesión, el recurso al crédito funciona como la principal vía de operacionalizar la sustracción colectiva. Mediante la apropiación de activos devaluados, sean estos procedentes de la deuda pública o activos «productivos o patrimoniales», la vivienda vuelve a ser una pieza central que engrasa ambos mecanismos. Por un lado, como eficaz instrumento para la financiarización de las economías domésticas, convirtiendo los créditos hipotecarios en un complejo instrumento que alimenta los mercados financieros globales a través del endeudamiento masivo de grandes capas de población. A esta primera transferencia le siguió una segunda

desposesión de alcance mayor que socializa las pérdidas de manera generalizada cuando el balance de los bancos requirió de la intervención y rescate con dinero público de las ganancias privadas. Y por último, cuando los activos del Estado quedaron devaluados debido al peso de la deuda asumida, la privatización y liberalización de la vivienda pública resolvieron la obtención de liquidez impuesta en el recorte del gasto público.

## 5. La nueva liberalización y financiarización de la vivienda – otra vuelta de tuerca neoliberal

Como se ha argumentado hasta el momento, toda comprensión de la crisis requiere de una lectura anclada en largos procesos de índole social, política y cultural, que no se entienden sin dos factores explicativos adicionales. Por un lado el efecto del mercado, de un marco regulatorio que exige ajustes en un proceso de mercantilización y neoliberalización de la vida; y de otro lado, de las políticas públicas que han acompañado este proceso, de tinte neoliberal, pero con fuertes dosis de intervención pública, que se han caracterizado por explotar los recursos en los que se ha centrado el núcleo del modelo de acumulación anterior: sobre-explotación del territorio y la vivienda, precariedad del empleo, y privatización de servicios públicos (RODRÍGUEZ & *al.*, 2013). A pesar de lo cual, la crisis no ha supuesto una ruptura, ni ha sido un impedimento para la profundización de la aplicación de postulados neoliberales al gobierno de la ciudad, más bien al contrario, ha sido la excusa para un recrudescimiento de estas condiciones apelando al carácter ineludible de las políticas de ajuste como única posibilidad de volver a la senda del crecimiento (DÍAZ ORUETA & LOURÉS, 2013). En este contexto, la vivienda se torna otra vez un sujeto central en la reestructuración del mercado. En España, los ajustes han tomado la expresión de la liberalización del mercado de la vivienda y del suelo, del abandono de las políticas de vivienda social o la privatización de la vivienda pública. Esto se condensa fundamentalmente en dos aspectos:

- a) la reestructuración del mercado inmobiliario con nuevos actores y mediante capital extranjero y
- b) el desmantelamiento de lo público, con la liquidación de las instituciones de vivienda y venta de patrimonio. Veamos cada uno de ellos más detenidamente.

### 5.1. Reestructuración del mercado inmobiliario

La devaluación de activos ha propiciado la reorganización de un mercado inmobiliario que protagonizó el *boom* en torno a nuevas oportunidades de inversión especulativa. Las grandes empresas inmobiliarias, hoy promotoras y constructoras en concurso de acreedores, han dado paso a nuevos actores de la mano de capital extranjero especulativo. Estos actores se componen de: la inversión privada extranjera, los bancos con grandes carteras de activos devaluados y sus gestoras, las SOCIMI —Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión Inmobiliaria— y los fondos de inversión internacional el *nuevo tablero inmobiliario* (*El País*, 2014). La quiebra de los grandes grupos inmobiliarios que protagonizaron el *boom* dejó en manos de los bancos una gran cantidad de activos tóxicos. El saneamiento de los balances bancarios obligó al rescate público de estas entidades a través de la reestructuración bancaria (FROB) y la creación de la SAREB o *banco malo*. Consecuencia de ello es que los bancos se han convertido en grandes propietarios de vivienda y suelo, modificando la estructura de propiedad tradicionalmente desagregada. Se estima que los bancos acumulan un *stock* de más de 65.000 viviendas, para lo cual han creado gestoras inmobiliarias propias. En el caso de la SAREB ésta representa la primera inmobiliaria de Europa, con 107.000 activos inmobiliarios y 90.000 préstamos.

Algunos de los nuevos inversores han visto sin embargo una oportunidad de rentabilidad en el mercado de alquiler. Efectivamente, la drástica disminución del acceso de amplias capas sociales a la compra ha derivado parte de la demanda hacia otros regímenes de tenencia hasta ahora minoritarios, y la desvalorización de la vivienda hace atractiva la rentabilidad del alquiler también para refugio de ahorradores. El alquiler registra un cambio de tendencia respecto de la propiedad —que pasa al 77,7% en 2014 (LA CAIXA, 2013; JANOSCHKA, 2015) pero es especialmente singular en el caso de los jóvenes, donde el descenso registra hasta diez puntos. El mercado del alquiler como la oferta pública de alquiler, antes un aspecto marginal, se transforma ahora en el nicho donde se están produciendo grandes transformaciones. Las SOCIMI son un instrumento creado al efecto. Se trata de compañías que cotizan en bolsa disfrutando de un tipo del 0% en el impuesto de sociedades siempre que destinen sus inmuebles al alquiler. Una fórmula que liberaliza el alquiler trasladándolo al mercado de inversión financiera, como ya se hizo en

otros países como Estados Unidos, Reino Unido o Irlanda. Esto perpetúa uno de los primeros efectos que registró el mercado inmobiliario tras el pinchazo de la burbuja, y que fue el aumento de la demanda extranjera, sobre todo en las regiones turísticas, en el mercado de las segundas residencias. Junto con la demanda extranjera han llegado a este nuevo tablero los fondos de inversión internacionales, que representan casi un 40% de la cuota de mercado actual. Este capital extranjero toma la forma de fondos de capital riesgo, fondos buitre y otros, pero, ¿de qué se trata realmente, de dónde provienen y cómo operan?

Según HERNÁNDEZ VIGUERAS (2015) estos fondos, conocidos como fondos de alto riesgo (*hedge funds*) o firmas de capital riesgo (*private equity firms*), practican estrategias inversoras especializadas en el negocio de las deudas, sean corporativas o soberanas, de tipo especulativo. Se utiliza la expresión tanto para referirse a fondos de inversión especializados en deuda con dificultades de cobro (*distressed debt funds*), que aprovechan la bajada de precios de toda clase de activos o la devaluación de la deuda privada o pública; como para aquellos que propiamente invierten sobre la deuda de países emitida en moneda internacional que circula en el mercado secundario, conocidos como fondos buitre (*vulture funds*). Estos últimos se caracterizan por ser de origen generalmente anglosajón, realizar inversiones de tipo temporal, y buscar altas rentabilidades o descuentos muy agresivos. Su auge y transformación responde a un proceso político más amplio de financiarización de las economías en el que la deuda se convierte en algo comercializable en los mercados de capitales, ampliando así el funcionamiento de los mercados financieros. Estos fondos utilizan los vaivenes de la economía global cuando se dan situaciones de insolvencia. En ese instante las devaluaciones de empresas, propiedades inmobiliarias o carteras de activos financieros, aparecen como verdaderas oportunidades comerciales. En otras palabras, aprovechan los descuentos para comprar barato en momentos de crisis.

La crisis económica en España —su reestructuración de deuda, la devaluación de activos, y las políticas de austeridad— ha propiciado el escenario adecuado para la llegada de este tipo de inversiones especulativas. Las dimensiones económicas que representa la llegada de los fondos al nuevo mapa inmobiliario los convierte en actores clave de su reestructuración. En Europa, los once mayores fondos de pensiones destinan como media el 11%

de sus inversiones al inmobiliario, y 2014 pudo superar los 5.000 millones de euros en operaciones con bienes raíces según las consultoras del gremio (*El País*, 2015). En España, se puede señalar que están operando en cuatro áreas de negocio: viviendas sociales y edificios públicos; los activos de la SAREB, los bancos y sus plataformas inmobiliarias; y las energías renovables (HERNÁNDEZ VIGUERAS, 2015). En un primer momento los fondos compraron carteras de deuda debido a la necesidad de los bancos de sanear sus balances deteriorados. Después han ido haciéndose con inmuebles en alquiler y entrando

en este mercado a través de su participación en las SOCIMI. Luego han adquirido las plataformas inmobiliarias de los propios bancos que servían para colocar los activos tóxicos en un mercado inmobiliario en recesión. Estas filiales bancarias o plataformas de servicio de las entidades financieras les otorgan el conocimiento necesario para realizar operaciones de compra-venta esta vez ya de bienes inmuebles, o de suelo para su posterior desarrollo. En este caso aprovechan la venta del patrimonio público para hacerse con grandes proporciones de suelo, edificios, y viviendas sociales (véase en detalle, FIG. 2).

FIG. 2/ **Nuevos actores inmobiliarios**

<b>Sociedades Cotizadas</b>					
<b>Titular</b>	<b>Fórmula</b>	<b>Nº de acciones (X 1.000)</b>	<b>Capital admitido/en circulación (Miles de euros)</b>	<b>Año</b>	
Merlin Properties. Socimi, S.A.	SOCIMI	323.030	3.519.412	2014	
Hispania Activos Inmobiliarios S.A.	SOCIEDAD COTIZADA	82.590	1.025.768	2014	
Axiare Patrimonio Socimi, S.A.	SOCIMI	71.875	861.781	2014	
Lar España Real State Socimi, S.A.	SOCIMI	59.998	513.581	2014	
Entrecampos cuatro	SOCIMI	49.092	54.668	2013	
Trajano Iberia Socimi, S.A.	SOCIMI	9.500	23.750	2015	
Uro Property Holding Socimi, S.A.	SOCIMI	5.194	5.194	2015	
Promorent.Promociones Renta y Mantenimiento Socimi, S.A.	SOCIMI	4.074	8.149	2013	
Mercal inmuebles Socimi, S.A.	SOCIMI	876	5.266	2014	

Fuente: Elaboración propia. BOLSA DE MADRID Y MAB (MERCADO ALTERNATIVO BURSÁTIL).

#### **Filiales inmobiliarias de la Banca**

<b>Titular comprador</b>	<b>Plataforma tipo de operación: servicer</b>	<b>Entidad de origen</b>	<b>Activos adjudicados und.</b>	<b>Valor (mill. €)</b>	<b>Año</b>
Texas Pacific Group (TPG)	Servihabitat	Caixa Bank	66.200	310 (51%)	2013
Sin vender	Solvía	Banco Sabadell	12.855	—	—
Kennedy Wilson y Vårde Partners	Aliseda	Banco Popular	11.678	800	2013
Sin vender	Anida	BBVA	10.229	—	—
Apollo Global Management	Altamira Asset Management	Banco Santander	6.004	664 (85%)	2013
Cerberus Capital Management L.P.	Haya Real Estate (Bankia Hábitat)	BFA	5.457	90	2013
Centerbridge Capital Partners L.P.	Aktua	Banesto	—	100	2012
Magic Real Estate y Blackstone	CX Inmobiliaria	Catalunya Bank y Banco Popular	—	40	2014
Lone Star Funds y JPMorgan	Eurohypo	Commerzbank	—	3.500	2014
Goldman Sachs, Bank of America y Centerbridge	Habitat Inmobiliaria	Catalunya	—	-70%	2015

Fuente: Elaboración propia. Prensa especializada.

FIG. 2 CONTINUACIÓN / Nuevos actores inmobiliarios

Fondos de inversión					
Titular Fondo de inversión	Tipo de operación portfolio bancario	Entidad de origen	Activos – tipo y unidades	Valor (Mill. €)	Año
Cerberus Capital Management L.P	Proyecto IBERO	SAREB	FINANCIERO - 52.000 préstamos	18.000	2014
Apollo Global Management	Proyecto IBERO	SAREB	INMOBILIARIO - 44.000 inmuebles	14.000	2014
			FINANCIERO - préstamos al promotor		
Texas Pacific Group (TPG)	Proyecto IBERO	SAREB	INMOBILIARIO - 30.300 inmuebles	9.200	2014
			FINANCIERO - créditos		
Burlington Management Limited	Operación BERMUDAS	SAREB	FINANCIERO - préstamos sindicados	245	2013
Blackstone	Cartera ANETO	SAREB	FINANCIERO - préstamos garantía residencial y suelo	237	2014
Hayfin	Cartera AGATHA	SAREB	FINANCIERO - 38 préstamos performing, con subyacente residencial alquiler	194	2014
—	Operación ABACUS	SAREB	FINANCIERO - préstamos y créditos con garantía real hipotecaria	158	2013
Fortress y Grupo Lar	FAB Teide	SAREB	INMOBILIARIO - 2.441 activos (1.109 viviendas con sus anexos)	146	2014
Hayfin	Cartera OLIVIA	SAREB	FINANCIERO - préstamos performing con subyacentes residenciales y comerciales	140	2014
Cerberus Capital Management L.P	Cartera MERIDIAN	SAREB	FINANCIERO - préstamos garantía activos turísticos	133	2014
HIG Capital	FAB Bull	SAREB	INMOBILIARIO - 1.687 activos (939 viviendas y anexos)	100	2014
—	FAB Corona	SAREB	INMOBILIARIO - oficinas alquiladas Madrid cuatro edificios	81	2014
D.E. Shaw	Cartera AGATHA	SAREB	FINANCIERO - préstamos	65	2014
			INMOBILIARIO - 10 promociones de vivienda en alquiler		
Castlelake	FAB May	SAREB	INMOBILIARIO - 17 Suelos Alicante, Baleares, Barcelona, Madrid	57	2014
—	FAB Crossover I	SAREB	INMOBILIARIO - 8 Suelos Alicante, Barcelona, Madrid	43	2014
Blackstone	Cartera DORIAN	SAREB	INMOBILIARIO - vivienda en alquiler	40	2014

Fuente: Elaboración propia. SAREB.

## 5.2. Desmantelamiento de lo público, de las instituciones de vivienda y venta de patrimonio

La liquidación de las instituciones de vivienda pública a través de la venta de patrimonio a fondos de inversión internacionales, como es el caso del IVIMA (Instituto de la Vivienda de Madrid) y la EMV (la Empresa Municipal de Vivienda) para Madrid, son hechos paradigmáticos. También otras comunidades como Valencia o Cataluña se han deshecho de parte de su vivienda social. La vivienda no es el único activo del que desprenderse, la enajenación de suelo y edificios públicos forma parte de una estrategia general de desamortización de los bienes del Estado. Diversas comunidades

han elaborado planes de optimización de su patrimonio inmobiliario a raíz de la descapitalización inmobiliaria iniciada por el Estado. El *Programa para la puesta en valor de los activos inmobiliarios del Estado* convertía en enajenable un 25% de su patrimonio, entre lo que se incluía una gran repertorio de activos: viviendas, oficinas, locales comerciales y edificios industriales; solares y fincas rústicas; garajes y trasteros; e inmuebles asistenciales así como edificios singulares. De esta forma, tanto el aniquilamiento de la —poca— vivienda social como las nuevas oportunidades de inversión especulativa en el centro de la ciudad entran a formar parte de las enmiendas de ajuste estructural de la economía.

Pero ¿por qué puede resultar atractivo para fondos de inversión invertir precisamente en

viviendas sociales, sabiendo que sus inquilinos no son la mejor demanda solvente de vivienda? Como decíamos antes, este tipo de agentes buscan altas rentabilidades y un gran apalancamiento de la inversión, su interés se centra en el inmobiliario en la medida que permite recoger beneficios vía desinversiones cuando se reactive la demanda. Por supuesto estos nuevos arrendadores no se dedican a atender a las características de la población habitante —que habían obtenido la vivienda como prestación social—. Así, la transmisión de las 3.000 viviendas del IVIMA realizada a Goldman Sachs y los 1.860 pisos de alquiler de la EMV a Blackstone, si bien incluían el mantenimiento de las condiciones de los contratos para los inquilinos, en la práctica no ha sido así, y solo cabe concluir que las condiciones de habitabilidad han acabado empeorando sensiblemente. Pero lo más importantes que cuando los contratos vigentes expiren no se podrán renovar y las viviendas pasarán a ser alquileres de mercado, alterando las condiciones contractuales iniciales de los vecinos.

El aterrizaje de los fondos buitres en la vivienda social no es un caso excepcional. Otros estudios reflejan el efecto de estos nuevos tenedores en países como Alemania, Reino Unido o Estados Unidos (SAEGERT & *al.*, 2009; FIELDS & UFFER, 2014). En suma, la mercantilización de la vivienda induce al desplazamiento de población con menos recursos. El incremento de los alquileres produce una renovación de los arrendatarios aparentemente bajo efecto único del mercado, cuando en realidad se trata de desalojos de población encubiertos y sin ningún coste social para las empresas propietarias, que no responden del origen de la función social de las viviendas que han comprado.

## 6. La vivienda, deudas pendientes – reflexiones finales

En este artículo se ha efectuado un análisis de la problemática de vivienda cuya conceptualización ha tratado de abordar y remarcar la complejidad de los factores, actores y coyunturas que le dan forma. Derivado de ello podemos sintetizar en tres las facetas que constituyen el problema habitacional en España a día de hoy: (i) la dificultad del acceso a la vivienda, acceso que se efectúa principalmente a través del mercado y mediante endeudamiento de los hogares; (ii) la incapacidad de permanecer en la vivienda durante la profundización de la crisis económica que ha padecido el país desde 2008; (iii) la calidad en el ejercicio del derecho habitacional, con-

templando la vivienda como producción del hábitat. El agravamiento de cada uno de ellos y su combinación, transforma a la vivienda en el exponente sobre el que se despliegan otros problemas de índole social cuyo resultado da cuenta de la gravedad de la materia: desempleo infantil, mafias y ocupaciones, pobreza sobrevenida, pobreza energética, desestructuración familiar y social, etc.

Si nos acercamos a las conclusiones en relación a las contradicciones de la política de vivienda fruto de este debate, es posible destacar una serie de reflexiones que resumen las deficiencias y articulan las principales medidas que serían prioritarias para su remedio. En primer lugar, destacar la errática política fiscal, que implica un excesivo enfoque al sector inmobiliario. A lo largo de las décadas, produjo un parque de viviendas sobredimensionado que requeriría una serie de drásticas intervenciones regulatorias y redistributivas, para corregir los profundos desequilibrios del mercado. Además, sería necesaria una diversificación de las formas de acceso a la vivienda o, en otras palabras, fomentar el alquiler y gestionar un alquiler social que requiere destinar vivienda protegida al alquiler, para que lo puedan disfrutar varios usuarios a lo largo del tiempo, evitando una demanda continua de suelo. En otros términos, la política de vivienda debe ir encaminada a garantizar derecho de alojamiento de manera similar a la educación o sanidad, con oferta suficiente sin tener en la renta un factor excluyente. En relación a ello y de manera retrospectiva podemos decir que sobre una base de políticas de vivienda que arrastraban vacíos estructurales se sustentó un modelo que no hizo sino ahondar en los problemas de acceso a la vivienda, dejando su provisión en manos del mercado inmobiliario. La capacidad de éste de generar una amplia oferta no se tradujo en una garantía real de acceso, más bien al contrario; la vivienda entendida como producto o mercancía resultó de la *producción de escasez* de un bien de primera necesidad que otorgaba un poder hegemónico al mercado inmobiliario en la construcción de la ciudad. Haciendo abuso del requisito imperioso de vivienda como elemento de la reproducción social, el mercado inmobiliario se hace con el monopolio de la carencia. Sin una adecuada intervención en el mercado del suelo que rescate las plusvalías para su redistribución urbana es difícil que las políticas públicas puedan garantizar un efectivo derecho a la vivienda. Para ello estas medidas debieran estar contenidas en un marco jurídico donde prevalezca la función social de la propiedad y en un contexto más

amplio de garantías del Derecho a la Ciudad para todos los habitantes.

El modelo de desarrollo urbano que se ha consolidado, donde el mercado inmobiliario es el único gestor de la satisfacción de la necesidad de vivienda, ha tenido como consecuencia directa la implantación de una suerte de *ciudad inmobiliaria*. La constitución de este modelo como visión hegemónica del hecho urbano (FERNÁNDEZ & ROCH, 2012) ha pasado por presentar los intereses particulares de los empresarios como los intereses de toda la sociedad, acompañándolo por un discurso fuertemente ideologizado, que ha construido un imaginario colectivo que asume la vivienda como una mercancía. Este modo de producir ciudad ha obviado la condición equi-distributiva originaria del urbanismo y, acompañada por instrumentos jurídicos que han configurado un nuevo marco de actuación, ha desencadenado una grave crisis habitacional y un espacio social cada vez más segregado y estratificado.

En este sentido, la aparición de nuevos actores capaces de promover la financiarización de

la vivienda hacia cotas antes desconocidas es solamente una expresión de una serie de políticas que han pasado, al menos parcialmente, desapercibidas. En la medida que los fondos de inversión trabajan sobre los mercados secundarios de deuda, y a pesar de la materialización de algunas de sus operaciones —como la gestión de vivienda—, el tipo de funcionamiento de los fondos de inversión no remite a la economía productiva, es decir, a proyecto económico alguno de tipo industrial, tecnológico o de servicios. HERNÁNDEZ VIGUERAS (2015) se plantea en este sentido, si existen beneficios concretos para la sociedad, o más bien sólo daños sociales. Como podemos ver debido a la transversalidad de sus acciones, los fondos de inversión se convierten en un poderoso instrumento de control y gobernanza urbana. En relación a ello, HARVEY (2005: 114) señala que:

«debemos prestar atención a los ataques llevados a cabo por los fondos especulativos de cobertura y otras grandes instituciones del capital financiero como la punta de lanza de la acumulación por desposesión».

## 7. Bibliografía

- ABELLÁN, J. (2014): «Ciudad, crisis y desobediencia: una aproximación a las luchas por la vivienda en Madrid» en R. HIDALGO & M. JANOSCHKA, (eds.): *La Ciudad Neoliberal, Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid* (Serie GEOLibros). Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL (AI) (2011): *Derechos a la intemperie. Obstáculos para hacer valer los derechos sociales, económicos y culturales en España*. En línea: <[http://www.es.amnesty.org/uploads/pics/derechos\\_a\\_la\\_intemperie.pdf](http://www.es.amnesty.org/uploads/pics/derechos_a_la_intemperie.pdf)>.
- (2015): *Derechos desalojados. Derecho a la vivienda y desalojos hipotecarios en España*. En línea: <<https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/EUR4170015-26156%20Derechos%20desalojados?CMD=VEROBJ&MLKOB=33284655858>>
- ÁLVAREZ DE ANDRÉS, E. & M. J. ZAPATA & P. ZAPATA (2015): «Stop the evictions! The diffusion of networked social movements and the emergence of a hybrid space: The case of the Spanish Mortgage Victims Group». *Habitat International* 46: 252-259.
- BANCO DE ESPAÑA (2012): *Indicadores del mercado de la vivienda*. <<http://www.bde.es/>>
- BARBERO, I. (2015): «When rights need to be (re): claimed: Austerity measures, neoliberal housing policies and anti-eviction activism in Spain». *Critical Social Policy*. Online first, DOI: 10.1177/0261018314564036
- BRENNER, N. & J. PECK & N. THEODORE (2009): «Neoliberal Urbanism: Models, Moments, Mutations» *SAIS Review*, XXIX (1): 49-66, The Johns Hopkins University Press.
- (2010): «Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways», en *Global Networks* 10 (2), 182-222.
- BURRIEL, E. «La «década prodigiosa» del urbanismo español (1997-2006)». *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. XII, núm. 270 (64), 2008. <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270/sn-270-64.htm>>
- CALVO, R. & E. GARCÍA & P. MOLINA & N. RIEZNIK & A. SÁNCHEZ (2007): «La explosión urbana de la conurbación madrileña» en *Madrid: ¿la suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad*. Observatorio Metropolitano. Traficantes de sueños, Madrid.
- CARBAJO, C. (2012): «Cincuenta años de política fiscal en materia de vivienda» en *Pecunia: revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, 14 (enero-junio): 169-205.
- CÁRITAS (2012): *VII Informe del Observatorio de la Realidad Social*. En línea: <[http://www.caritas.es/noticias\\_tags\\_noticia.aspx?Tag=VII%20Informe](http://www.caritas.es/noticias_tags_noticia.aspx?Tag=VII%20Informe)>;
- CARMONA, P. & A. SÁNCHEZ & B. GARCÍA (2012): *Spanish Neocon La revuelta neoconservadora en la derecha española*. Observatorio Metropolitano. Traficantes de sueños, Madrid.
- CASSIERS, T. & C. KESTELOOT (2012): «Socio-spatial Inequalities and Social Cohesion in European Cities», *Urban Studies*, 49 (9): 1909-1924.

- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (CIS) (2007): *Barómetro*. <[http://www.cis.es/cis/open-cm/ES/11\\_barometros/index.jsp](http://www.cis.es/cis/open-cm/ES/11_barometros/index.jsp)>
- DÍAZ ORUETA, F. (2009): «El impacto de los megaproyectos en las ciudades españolas. Hacia una agenda de investigación» en *Estudios Demográficos y Urbanos*, 24.1 (70): 193-128.
- & M. L. LOURÉS SEOANE (2014): «El análisis de la gentrificación y la crisis en la ciudad neoliberal» en *Working Paper Series / Contested Cities*. Serie (I). Gentrificación, resistencias y desplazamiento en España. En línea: <<http://contested-cities.net/working-papers/2014/gentrificacion-y-la-crisis-en-la-ciudad-neoliberal/>> [ISSN 2341- 2755]
- El País (2014): *El nuevo tablero inmobiliario. Las gestoras de los bancos y las Socimi crean otro tablero empresarial impulsadas por el capital extranjero*. En línea: <[http://economia.elpais.com/economia/2014/03/28/actualidad/1396041229\\_504954.html](http://economia.elpais.com/economia/2014/03/28/actualidad/1396041229_504954.html)>
- (2015): *La demanda de inversión es diez veces mayor que la oferta. En el mercado español hay más dinero disponible que inmuebles de calidad*. <[http://economia.elpais.com/economia/2015/06/11/vivienda/1434037342\\_647625.html](http://economia.elpais.com/economia/2015/06/11/vivienda/1434037342_647625.html)>
- ESCUDERO ALDAY, R. & E. GARCÍA PÉREZ (2012): «Defensor del pueblo, derecho a la vivienda y crisis económica».
- ESPAÑA. DEFENSOR DEL PUEBLO (2010): *Informe anual*. Disponible en: <<https://www.defensordelpueblo.es/infomes>>
- (2013): *Crisis económica e insolvencia personal: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo*. Informe Monográfico.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE FOMENTO (2015): *Vivienda y actuaciones urbanas*. Información estadística. <[http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/ATENCION\\_CIUDADANO/INFORMACION\\_ESTADISTICA/Vivienda/Estadisticas/](http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/ATENCION_CIUDADANO/INFORMACION_ESTADISTICA/Vivienda/Estadisticas/)>
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- (2000): *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Ariel: Barcelona.
- EUROSTAT *European Statistics* <<http://ec.europa.eu/eurostat>>
- FERNÁNDEZ, C. & F. ROCH (2012): «La quiebra de la ciudad global y sus efectos en la morfología urbana. Madrid, bajo la lógica inmobiliaria de la acumulación-desposesión», en *Urban NS03*: 45-63, Madrid.
- FIELDS, D. & S. UFFER (2014): «Financialisation and the production of urban space» en *Urban Studies*. Special issue *The financialisation of rental housing: A comparative analysis of New York City and Berlin*: 1-17.
- HARVEY, D. (2001): «From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism», en *Spaces of capital: towards a critical geography*. Nueva York: Routledge. (Se cita la versión castellana, «De la gestión al empresarismo: la transformación de la gobernanza urbana en el capitalismo tardío». *Espacios de Capital: Hacia una geografía crítica*, Madrid: Akal, 2007).
- (2004): «El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión» en *Socialist Register 2004: El nuevo desafío imperial*: 99-129.
- (2005): *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press. Oxford.
- HERNÁNDEZ VIGUERAS, J. (2015): *Los fondos buitre, capitalismo depredador. Negocios y litigios financieros: de Argentina a Grecia*. Clave Intelectual. Madrid.
- Housing Europe (2015): *The State of Housing in the EU 2015*. The official launch of the Housing Europe Review. <<http://www.housingeurope.eu/>>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2011): *Censos de Población y Viviendas 2011*. <[http://www.ine.es/censos2011\\_datos/cen11\\_datos\\_inicio.htm](http://www.ine.es/censos2011_datos/cen11_datos_inicio.htm)>
- JANOSCHKA, M. (2011): «Geografías urbanas en la era del neoliberalismo. Una conceptualización de la resistencia local a través de la participación y la ciudadanía urbana.» *Investigaciones geográficas*, (76): 118-132.
- (2015): «Politics, citizenship and disobedience in the city of crisis: a critical analysis of contemporary housing struggles in Madrid.» en *DIE ERDE, Journal of the Geographical Society of Berlin* 146 (2): 79-89.
- LA CAIXA (2013): *Informe Mensual*, 374, diciembre.
- LÓPEZ, I. & E. RODRÍGUEZ (2010): *Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano*. Traficantes de Sueños, Madrid.
- MOLOTCH, H. & J. LOGAN (1987): *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. University of California Press. Berkeley and Los Angeles.
- MOYA, L. (2004): «La vivienda de promoción pública. Análisis de la actividad en Madrid en los últimos años y propuestas para el futuro», *Cuadernos de Investigación Urbanística*, Ci[ur] 43, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid.
- ONG, A. (2006): *Neoliberalism as Exception: Mutations in Citizenship and Sovereignty*. Durham, Londres: Duke U. P.
- OXFAM (2012): *Crisis, desigualdad y pobreza*. En línea: <<http://www.intermonoxfam.org/es/que-hacemos/campanas-educacion/crisis-pobreza-desigualdad>>
- PALACIOS GARCÍA, A. J. & J. VINUESA ANGULO (2010): «Un análisis cualitativo sobre la política de vivienda en España. La opinión de los expertos.» en *Anales de Geografía*, 30 (1): 101-118.
- PAREJA, M. & M. T. SÁNCHEZ (2012): «La política de vivienda en España: lecciones aprendidas y retos de futuro» en *Revista Galega de Economía*, 21 (2): 1-32.
- RODRÍGUEZ, E. & B. GARCÍA & Ó. MUÑOZ (2013): «Del Madrid global a la crisis urbana. Hacia la implosión social.» en *Paisajes Devastados. Después del ciclo inmobiliario: impactos regionales y urbanos de la crisis*. Observatorio Metropolitano de Madrid (eds). Traficantes de sueños, Madrid.
- RODRÍGUEZ, J. (2013): «Un mercado dominado de vivienda dominado por inversores y extranjeros.» *Diario El País*, Negocios, domingo 25 de Agosto.

- RODRÍGUEZ, R. (2010): «La política de vivienda en España en el contexto europeo. Deudas y retos» en *revista INVI*, 2569 / agosto /: 125-159. Instituto de la Vivienda. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad de Chile.
- ROMANOS, E. (2014): «Evictions, Petitions and *Escrachas*: Contentious Housing in Austerity Spain». *Social Movement Studies: Journal of Social, Cultural and Political Protest* 13(2): 296-302.
- SAEGERT, S. & D. FIELDS & K. LIBMAN (2009): «Deflating the dream: radical risk and the neoliberalization of homeownership» *Journal of Urban Affairs*, 31 (3): 297-317.
- SÁNCHEZ, A. B. & R. PLANDIURA (2003): «La provisión del régimen de protección oficial de la vivienda pública en España» en *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, VII, 146(090) 1 de agosto <[http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(090\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(090).htm)> [ISSN: 1138-9788]
- SANTIAGO RODRÍGUEZ, E. (2007): «Madrid, 'ciudad única'. Pautas y lógicas espaciales recientes en la región madrileña: las grandes transformaciones estructurales; el despliegue del nuevo 'paradigma único' en la región urbana de Madrid.» En *Urban 12*, Madrid.
- THEODORE, N. & J. PECK & N. BRENNER (2009): «Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados» *Temas Sociales* 66. En línea: <[http://www.sitiosur.cl/publicaciones/catalogo\\_detalle.php?PID=3532](http://www.sitiosur.cl/publicaciones/catalogo_detalle.php?PID=3532)>
- TRILLA, C. (2001): *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*, Colección Estudios Sociales, 9. Fundación «la Caixa», Barcelona.
- UNICEF (2012): *El impacto de la crisis en los niños*. En línea: <<http://www.unicef.es/infancia/ong-espana/infancia-espana/infografias>>
- URBÁN, M. (2007): «La vivienda, un problema con historia», en revista *Viento Sur*, XVI (92): 59-65.
- VINUESA, J. & J. M. DE LA RIVA & A. J. PALACIOS (2009): «Política de vivienda y urbanismo» en *CyTET*, XLI (161-162): 505-520.

# Redefiniendo la relación entre la industria y la ciudad contemporánea ¿una nueva prioridad en la agenda urbana?

Maria BUHIGAS (1) & Miquel PYBUS OLIVERAS (2)

(1) Urban-Facts & (2) Barcelona Regional.

**RESUMEN:** La crisis económica que estamos viviendo ha puesto en duda los discursos que proclaman la desaparición de la industria del modelo productivo y que han condicionado las políticas urbanísticas y de ordenación territorial en nuestro país estas últimas tres décadas. A medida que el interés por la industria adquiere un mayor protagonismo en las agendas urbanas, se constata la necesidad de reinterpretar la complejidad de las actividades industriales hoy día y de buscar nuevos instrumentos para apoyarla desde una perspectiva global y holística. A partir de una revisión de los principales argumentos sobre los que se construyó el discurso posindustrial, se establece una lectura de aquellos elementos que definen la actual narrativa neoindustrial, poniendo especial énfasis en su implicación en la planificación urbanística analizando diferentes aproximaciones, estrategias y prácticas desarrolladas hasta la fecha.

**DESCRIPTORES:** Industria. Ciudad posindustrial. Terciarización. Reindustrialización.

## 1. Introducción

La Gran Recesión que se inició en 2008 ha propiciado la revisión de ciertos discursos o planteamientos en materia económica que daban por superada la industria como parte del modelo productivo de nuestro país, compartido por la mayoría de países de la vieja industrialización. El giro en los posicionamientos de ciertos economistas y líderes políticos está llevando a la reaparición en agenda de la política industrial de forma generalizada en Estados Unidos y en Europa, tanto a escala de la Comisión Europea, como

a escala nacional de cada uno de sus miembros (VELASCO, 2014).

Por el camino, la presión del mercado inmobiliario y la consideración de que los espacios industriales eran áreas prácticamente residuales, en línea con el pensamiento económico dominante, justificaron políticas urbanísticas que por un lado transformaban suelos industriales de forma generalizada en zonas centrales, mientras desarrollaban nueva oferta en ubicaciones cada vez más periféricas y aisladas o bajo criterios dominados por un oportunismo principalmente especulativo.

Recibido: 17.11.2015.  
Correo electrónico: maria@urban-facts.com;  
miquel.pybus@gmail.com

Los autores agradecen los comentarios de los evaluadores anónimos.

Ante el cambio de discurso, algunas administraciones locales han empezado a plantear en sus políticas urbanas acciones encaminadas a revisar el binomio industria y ciudad y a cuestionar el modelo desarrollado hasta la fecha.

En este artículo identificamos los principales argumentos sobre los que se construyó el discurso posindustrial, los argumentos sobre los que se está consolidando el discurso del retorno de la industria, tanto al imaginario colectivo como a la economía real, y qué implicaciones tienen ambos a nivel territorial, el primero formulado en pasado, mientras que el segundo lo planteamos en clave de futuro como retos e hipótesis de trabajo.

## 2. Del discurso posindustrial a la reindustrialización

### 2.1. Desindustrialización y terciarización

Hacia 1950, una segunda oleada de globalización según VELASCO (2014), se caracterizó por la desindustrialización rápida de algunas regiones que se habían industrializado anteriormente y por el acceso a la industria de otras que no lo habían hecho con anterioridad. Científicos sociales, acuñaron ante la observación del cierre de grandes plantas industriales el término «desindustrialización».

La globalización creaba las condiciones para una competencia internacional feroz en la captación de actividades económicas, y que (KRUEGER 2006) explica dada la creciente apertura de las economías nacionales, los procesos de integración económica regional en distintos lugares del planeta, descenso de los costes de transporte, desarrollo de tecnologías de la información y la comunicación, y la progresiva reducción de aranceles por el desempeño de la Organización Mundial del Comercio. Una reorganización de las actividades productivas a escala planetaria, en que las empresas industriales primaron por encima de todo una mayor eficacia (VELASCO 2014).

El impacto de dichos cambios, es decir el impacto de la «desindustrialización», se midió en un primer momento, en la reducción de empleo asociado a la industria y de la parte del PNB del sector manufacturero. La pérdida de empleo y peso de la industria se dejaron notar cada vez más en las ciudades, en la definición de su base económica, y afectaron directamente su economía productiva y sus mercados de trabajo.

Concretamente en España, el peso de la industria en relación con el total de la actividad productiva y el número de empleados ha ido disminuyendo progresivamente, a excepción del corto período expansivo 1985-1990 (CARACAVA & MÉNDEZ, 1996). Así, el sector industrial ha pasado de representar el 22,9 % del PIB a mitad del siglo XX al 15,9% que tiene en la actualidad. En términos de empleo, la ocupación en la industria ha pasado del 19,9% en 1950 al 12,4% en 2013<sup>1</sup>. Una pérdida de peso del sector industrial a lo largo de los últimos 30 años similar a otros países, como por ejemplo Estados Unidos que ha pasado de un 28% de empleo industrial en 1965 al 14% en 2002, o el impacto que sufrieron el Ruhr y Sajonia en Alemania; Nord-Pas-de-Calais, en Francia; Valonia, en Bélgica; Escocia, en el Reino Unido, que entre 1971 y 2005 llegaron a perder la mitad o más de su empleo industrial (VELASCO, 2014).

Sin embargo, no todos los impactos eran de signo negativo. Este proceso de desindustrialización, es decir, la tendencia en los países avanzados a la contracción de la base manufacturera en un territorio concreto: un país, una región o una ciudad, y que afecta especialmente al empleo industrial (MARTÍN & ROTHORN, 1986), venía acompañado por un constante incremento del sector servicios, que en algunas ocasiones parecía capaz de absorber con creces las pérdidas del sector industrial. Un hecho considerado positivo, que un grupo de sociólogos capitaneados por Daniel Bell denominaron «terciarización» (VELASCO, 2014), y que desarrolló en su libro *El advenimiento de la sociedad posindustrial* (BELL, 1976). La visión de Bell se fundamentó en un paralelismo entre el paso de una economía agrícola a una economía industrial, al cambio de una economía industrial a «una economía de servicios», que será ampliamente cuestionada por los defensores de la reindustrialización acusándola de un exceso de simplicidad y determinismo e incluso de basarse en un diagnóstico hasta cierto punto parcial y engañoso (COHEN & ZYSMAN, 1987).

Se estaban produciendo dos fenómenos paralelos que fomentaban la «desindustrialización» de las economías de tradición industrial: por un lado, la deslocalización en el marco de la globalización y por otro, la pujante economía de servicios o «terciarización» en la que los avances en tecnologías de la información y la comunicación cumplieron un importante rol (VELASCO, 2014).

<sup>1</sup> Datos extraídos de CARRERAS & TAFUNELL (2005) y MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO.(2014).

MÉNDEZ & CARAVACA (1996) describen el proceso de terciarización en las empresas industriales de los países desarrollados sustentado en la progresiva automatización de las tareas de fabricación más repetitivas y simples, de escaso valor agregado, o su traslado a espacios y países periféricos, lo cual ha reducido la proporción de empleo en las mismas dentro de las industrias asentadas en grandes ciudades. A modo de compensación, aumentaban por su parte los trabajadores que se ocupan en las actividades anteriores y posteriores a la fabricación directa, como la investigación y desarrollo, diseño, dirección y gestión, en el grupo de las primeras; y el control de calidad y la comercialización en el grupo de las segundas, todo ello como parte de unos procesos productivos más complejos. Crecen así los empleos en una suerte de servicios a las empresas, a la producción, complementarios (SASSEN, 1991), internos a las propias empresas, en algunos casos y en los primeros años, lo que favorece una creciente terciarización industrial; y que se irían cada vez más descentralizando y realizando por empresas externas, en un proceso creciente de división técnica y social del trabajo. Se consolida con ello una relación entre industria y servicios en el que las nuevas formas que adopta el crecimiento industrial son la clave explicativa para el desarrollo que experimentan numerosos servicios externalizados, característicos de las economías avanzadas (MÉNDEZ & *al.*, 2007).

En este escenario, el discurso político y económico de los años noventa se decantó hacia la llamada «nueva economía» o «economía del conocimiento», en que primaban aquellas actividades relacionadas con las nuevas tecnologías de la comunicación y las telecomunicaciones y con las industrias del conocimiento. Desde instituciones como la OCDE (OCDE, 2001) y especialmente por parte de la Unión Europea con la *Estrategia de Lisboa*, aprobada en el año 2000, hubo una apuesta clara hacia el fomento de una economía del conocimiento altamente desmaterializada, en donde los servicios avanzados, las finanzas, la educación, la investigación o la cultura se entendían como motores esenciales de la nueva competitividad, asociados al incremento de la clase creativa, excluyendo una gran parte de la industria a excepción de las ramas más tecnológicas. Igualmente, las tesis de R. Florida sobre la nueva clase creativa (FLORIDA, 2002) tendría una gran influencia en las agendas urbanas de muchas ciudades europeas (MUSTERD & *al.* (2007) y VAN WIDEN & *al.* (2007). Para entonces, se había llegado a lo que tanto COSTAS (2014) como MÉNDEZ (2014) han considerado

la dimensión cultural del proceso de desindustrialización, consistente en la pérdida de prestigio social de la propia actividad manufactura.

## 2.2. Redescubriendo la industria en la economía real

Sin embargo, si bien el discurso de la superación de la industria era mayoritario y los avances en las TIC hacían el resto, algunos académicos denunciaban la simplicidad del diagnóstico. COHEN & ZYSMAN (1987), demuestran que una parte sustancial del empleo en los servicios está estrechamente vinculada al sector industrial, como un complemento y no como un sustituto o sucesor de la actividad manufacturera. Con gran contundencia proclamaron que la desaparición de la manufactura, la industria, de las economías avanzadas comportaría a medio plazo la pérdida de los servicios de mayor valor añadido. A lo largo de más de 260 páginas desgarraron su postura demostrando las relaciones intrínsecas entre servicios e industria, demostrando que la industria es la que desarrolla mayor innovación y avances tecnológicos y poniendo de manifiesto la caducidad de las categorías estadísticas al uso para describir la realidad económica del momento. No era una posición fruto de un romanticismo reivindicando una vuelta al pasado, sino el reconocimiento de la necesidad de reorganizar la actividad productiva, en lugar de abandonarla como si fuera inevitable.

Dichos argumentos no han hecho más que irse reforzando a lo largo de estos años, hasta que la crisis y la Gran Recesión de 2008 han puesto de manifiesto la vulnerabilidad de unas economías urbanas altamente financiarizadas que basan su crecimiento en la promoción inmobiliaria y la multiplicación de servicios a la población de baja productividad (MÉNDEZ, 2014). Recientemente, desde diferentes ámbitos sean políticos, económicos, académicos y mediáticos se está articulando un discurso favorable a la recuperación de la industria como elemento configurador de modelos de desarrollo productivos, sociales y ambientales más sostenibles. Las reacciones no se hacen esperar y desde diferentes instituciones de gobiernos de los países avanzados se multiplican debates, informes e iniciativas para corregir el rumbo de la deriva al generalizarse el convencimiento que sin una base industrial sólida, la economía europea (y no sólo la europea) no podrá prosperar.

En los EEUU, el propio Presidente Obama afirmaba en 2013, en el discurso sobre el Estado de la Unión que su:

«primera prioridad era convertir Estados Unidos en un imán capaz de atraer nuevos empleos e industrias manufactureras» (VELASCO, 2014),

que se concretarían en iniciativas a favor del desarrollo de una política industrial o *insourcing*. En el mismo sentido, expertos en la materia de la Comisión Europea (CE, 2010, 2012, 2014) exponían la importancia de la consolidación de una base industrial fuerte para la economía europea y la necesidad de atraer nuevas actividades industriales para ser más competitivos, y que han acabado cuajando en una política común de los estados miembros en la que se marcan como objetivo para el 2020 recuperar una cuota del sector industrial del 20% en el PIB de la Unión.

A nivel estatal, en el Reino Unido el primer ministro David Cameron se comprometía a organizar una auténtica política industrial en el marco de la Conferencia Anual de la Confederación de la Industria Británica (VELASCO, 2014); en Francia se creaba el Ministerio para la Reindustrialización en un gesto claro de retorno y reconocimiento hacia la política industrial y el Gobierno Alemán impulsaba una política de la Industria 4.0. En nuestro país, a se han desarrollado distintas iniciativas tanto a nivel estatal, como a nivel autonómico, con distintos impactos e intensidades, y que no salen muy bien paradas a juzgar por las conclusiones de expertos en la materia que apuntan que:

«la industria no ha sido una prioridad de los diferentes Gobiernos de España» (LEGARDA & HILDALGO, 2011 en VELASCO (2014)),

o en palabras más gráficas como las de Antón Costas en un artículo de prensa en abril de 2014 en que afirmaba que

«la industria ha sido el patito feo de la política económica de todos los Gobiernos».

Un patito feo que sin embargo recupera poco a poco su prestigio social, en un escenario en que conviven cierres sonados de empresas que arrojan a la calle cientos de trabajadores, con cifras récord a nivel nacional de las exportaciones, nuevas inversiones empresariales y relocalizaciones que aunque no se puedan generalizar apuntan nuevas tendencias.

Sin embargo, cuáles han sido los valores que se le reconocen a la industria y sobre los cuales se fundamenta este periodo de «renaissance». Principalmente nos parece relevante reconocer 3 valores que corresponden a la

dimensión económica, la dimensión social y la dimensión ambiental: competitividad, cohesión y sostenibilidad.

### a) Competitividad

Son múltiples los argumentos que convergen para demostrar la importancia de preservar la industria en una economía competitiva. No se trata de conservar la manufactura, per se, a cualquier precio y de cualquier tipo.

En este sentido, PISANO & SHIH (2012) señalan que si bien durante décadas las empresas decidieron externalizar las operaciones de fabricación con el objetivo de externalizar los costes, la desaparición de la capacidad de las mismas ha supuesto también la desaparición de innovar y competir. Lo que VELASCO (2014) llama la «pérdida de sustancia» de la industria que se caracteriza por la pérdida del control y dominio de la innovación, y que puede ser desastrosa para un país minando su control de las tecnologías, su capacidad de difundir conocimientos y de formar/retener capital humano.

En otra línea, COHEN & ZYSMAN (1987) ahondan en el valor de la industria por las relaciones de interdependencia que se producen entre ésta y los distintos sectores de la economía. Unas relaciones menospreciadas en las bases estadísticas y por metodologías de análisis superadas por procesos cada vez más complejos e interdependientes. Una dependencia entendida tal que si la industria se desplaza, los servicios acabarán por irse con ella. En palabras de VELASCO (2014), el dominio de los servicios estratégicos sigue siendo dependiente de los conocimientos manufactureros, de los que no son sino un producto adjunto. Dicho argumento es ampliable más allá de los servicios estratégicos y nos llevaría a reconocer que todavía desconocemos el impacto real que una industria tiene sobre un territorio (COHEN & ZYSMAN, 1987).

### b) Cohesión social

Desde una perspectiva social, la industria manufacturera también presenta grandes ventajas. COSTAS (2014) señala principalmente aquellos relacionados con los salarios, la distribución de la renta y la calidad de los puestos de trabajo. Sirviéndose de la Encuesta de Salarios del INE para España, ilustra como el salario medio de las industrias manufactureras es más elevado que el de otras actividades económicas. La diferencia entre el salario más alto y el más bajo es menor en este sector, en clara oposición al sector financiero, quizás uno

de los más desiguales; y la estabilidad de los empleos, incluso con la flexibilización creciente de las condiciones de contratación, es mayor que la de servicios.

Los servicios no solo engloban trabajos de alto valor añadido. De hecho, un grueso cada vez mayor de puestos de trabajo en este sector lo son de bajo valor y en muchos sentidos, muy tradicionales: ventas al por mayor y al por menor, trabajo rutinarios de oficinas, de restaurantes, de hospitales, trabajos de limpieza, y de seguridad, etc. (COHEN & ZYSMAN, 1987). Tradicional, un adjetivo con el que muchas veces se ha acompañado a la industria reforzando en un sentido peyorativo el carácter caduco de esta actividad. La constatación de la segregación entre los distintos tipos de trabajos asociados a la sociedad post-industrial —servicios de alto y bajo valor añadido— es una de las principales conclusiones de MOLLENKOPF & CASTELLS (1992). Una dualidad cargada de matices que sin embargo confirmaba y reforzaba la segregación social a dimensiones culturales, económicas y espaciales.

La industria manufacturera ofrece por su parte un abanico de puestos de trabajo diverso, más amplio, con capacidad de absorber distintos grupos sociales con distintos niveles de formación. Son proyectos de largo recorrido que requieren habilidades y capacidades profesionales que se irán adquiriendo en un aprendizaje largo y continuado, por lo que además contribuyen a fomentar valores y compromisos entre trabajadores, técnicos, directivos y propietarios; y entre la sociedad y los empresarios (COSTAS, 2014).

### c) Sostenibilidad

El valor de la sostenibilidad de la industria manufacturera lo entendemos desde una doble perspectiva: por un lado, por su contribución a la sostenibilidad económica; y por otro lado, por su contribución al metabolismo de cualquier entorno urbano.

Respecto a la sostenibilidad económica, la manufactura, como la plantean COHEN & ZYSMAN (1987), forma parte de un ecosistema económico diversificado. Una visión, en que la industria forma parte de un sistema abierto, en el cual interactúa y se relaciona con distintas actividades del mismo sector o de otros (de servicios o también con el sector primario), contribuyendo a la complejidad del sistema, haciéndolo más rico, más orientado al cambio y la innovación, más adaptable, y por ende, a la sostenibilidad del mismo. Así también, la gestión de los flujos de

la ciudad, de su metabolismo, sería mucho más difícil en ausencia de actividades industriales en su territorio y supondría un notable aumento en la huella ecológica de cualquier ciudad.

La industria en general y la industria urbana, en particular, que es aquella que pervive en trama urbana se caracteriza por una gran diversidad y un rol fundamental para las actividades de la ciudad que la han convertido en «un servicio al servicio de los servicios».

### 3. La reinterpretación de los sistemas productivos urbanos: una aproximación desde el urbanismo

A lo largo de este periodo, las políticas urbanas, de ordenamiento territorial y urbanístico desarrolladas en España fueron fieles de forma generalizada al credo de la desindustrialización y la terciarización. Sin embargo, y más debido a las contradicciones derivadas de la burbuja inmobiliaria que a una política económica intencionada, se programaba, planificaba y transformaba más suelo industrial que jamás anteriormente; a pesar de los discursos que enfatizaban la pérdida del peso de la manufactura en la economía.

La planificación se caracterizó por el fomento de operaciones destinadas a atraer actividades de alta tecnología, a facilitar la implantación de empresas multinacionales o a favorecer la reestructuración empresarial por medio de grandes operaciones de suelo (LÓPEZ GROH, 2014). Si bien no se puede considerar que todas esas acciones fueran en balde, el tiempo ha demostrado cuáles de ellas tenían un planteamiento de promoción y desarrollo económico sustentado.

Sin embargo, como apunta MÉNDEZ (2014), para poder replantear el valor de las actividades productivas e impulsar un modelo de desarrollo urbano que apueste de nuevo por la actividad industrial, es necesario un doble ejercicio: por un lado, revisar el discurso posindustrial, prácticamente hegemónico hasta ahora en el ámbito del urbanismo y la planificación territorial; y, por otro lado, comprender mejor qué es la industria hoy, aceptando que su organización y su capacidad competitiva son indisolubles del desarrollo de un conjunto de servicios, lo que supone, inevitablemente, revisar instrumentos y metodologías estadísticas que nos permitan reinterpretar los sistemas productivos urbanos más allá de la dicotomía industria-servicios.

En este sentido, el cambio de discurso económico, poniendo en valor el rol de la industria manufacturera en el conjunto de la economía ha venido acompañado de cambios en los planeamientos urbanísticos, y poco a poco han empezado a surgir nuevas estrategias en el ámbito urbano que apuestan por poner freno a la creciente especialización de las ciudades en espacios exclusivos que acompañaron el proceso de terciarización de las economías locales.

Iniciativas que se pueden agrupar en tres campos de trabajo, por un lado en la revisión de las definiciones y la caracterización del tejido industrial, y por otro, en el desarrollo de políticas integrales, de carácter económico-social y urbanístico, a escala regional y local, y que van desde la elaboración de planes específicos hasta propuestas y cambios legislativos y normativos.

Y es que en relación a la industria perviven imaginarios, conceptos, clasificaciones, indicadores, variables y otros mecanismos de descripción de la realidad totalmente obsoletos y superados. Actualmente los espacios industriales de las ciudades acogen un amplio abanico de actividades que difieren mucho de las actividades industriales tradicionales. Para empezar, parece caduca ya esa idea de la vieja industria tradicional que genera externalidades incompatibles con los otros usos urbanos. Esta estigmatización ha condicionado las políticas de ordenación urbana recientes, tendiendo a la transformación de estos espacios sin tener en cuenta otros parámetros que no sean las plusvalías del suelo. Pero justamente es en estos espacios donde se configuran nuevos modelos de producción de naturaleza híbrida (actividades manufactureras tradicionales y avanzadas, empresas de servicios, servicios a la producción, almacenes de distribución, etc.) que mantienen una estrecha relación con el resto de las actividades terciarias de la ciudad, sosteniendo una parte del engranaje de sus mecanismos económicos.

Debemos, por tanto, cambiar la forma en cómo analizamos estas actividades y los espacios que ocupan. Buscar aproximaciones renovadas a través de nuevos instrumentos e indicadores que permitan superar el imaginario vinculado a la industria, incorporando matices y complejidad: la diferenciación entre empresa y establecimiento, pensar en términos de función y no de sector de la actividad empresarial o la revisión completa de las bases estadísticas que describen la actividad económica y que en estos momentos arrojan lecturas parciales e incluso distorsionadas.

### 3.1. Revisión de las definiciones y la caracterización del tejido industrial

A lo largo de estos últimos años, encontramos diversos ejemplos de análisis y estudios sobre la actividad industrial y sus espacios asociados que buscan establecer nuevas aproximaciones de análisis que permitan superar el espejo estadístico y metodológico que comentábamos. En España, por ejemplo, son un referente los trabajos realizados desde el Observatorio Industrial de Madrid, del Ayuntamiento de Madrid, coordinados por Ricardo Méndez entre 2006 y 2010. En especial, el trabajo que recoge *Transformaciones funcionales de los espacios industriales* (MÉNDEZ & *al.*, 2007) donde se desarrolla una caracterización del sistema productivo de la ciudad de Madrid a partir de una investigación sobre las funciones y características de los establecimientos industriales. Lo que permite obtener una panorámica de la complejidad y diversidad que caracteriza a los espacios industriales de una ciudad como Madrid. Pero más allá de los resultados del análisis, el trabajo supone también establecer una nueva aproximación metodológica sobre cómo caracterizar la realidad de la actividad industrial analizando la actividad de la empresa, la función del establecimiento y morfología del local que ocupa, estableciendo relaciones entre sectores.

Otros estudios se llevaron a cabo en la misma línea promovidos desde instituciones diversas en Cataluña y que apoyaron un debate que todavía sigue abierto sobre de qué manera actuar sobre los espacios industriales, tanto en trama urbana, como en polígonos fuera de la trama. (PACTE INDUSTRIAL, 2003; PEMB, 2012 y BUHIGAS, 2014), en los que se ensayaban metodologías similares a las del Observatorio Industrial de Madrid, junto a otras desarrolladas en los Estados Unidos, como San Francisco, Nueva York o Filadelfia.

En estos casos, los estudios fueron un paso más allá e iniciaron un camino de políticas públicas para la dinamización de los espacios industriales con el objetivo de proteger las actividades que estos acogen, consideradas como un factor crítico para un desarrollo sostenible de sus economías urbanas (HOWLAND, M. & DEMPWOLF 2014). Los estudios partían de recopilar y comparar la experiencia de más de veinte ciudades norteamericanas en relación a este tipo de iniciativas, poniendo especial énfasis en los trabajos previos de análisis de la actividad industrial y los espacios industriales

en entornos urbanos. Posiblemente, la experiencia más interesante de todas ellas es la realizada por la ciudad de San Francisco con la definición de la *Production, Distribution and Repair* (PDR) que substituye las clasificaciones sectoriales tradicionales de la industria (SAN FRANCISCO PLANNING DEPARTMENT, 2002). Así, las actividades que se desarrollan en los establecimientos industriales ya no se clasifican en función del sector industrial al que pertenecen sino según la función productiva que estas desarrollan, sean de producción, de distribución o de reparación. Esta reclasificación permite, por un lado, superar el espejo estadístico que suponen las clasificaciones sectoriales tradicionales. Y, por otro lado, soluciona la dicotomía entre empresa y establecimiento. Concretamente, desde una perspectiva urbanística la utilización de la PDR permite una mejor caracterización de los espacios industriales agrupando las actividades productivas que se desarrollan en función de las demandas y las externalidades que estas generan. En definitiva, los establecimientos que distribuyen productos, por ejemplo, tendrán unas necesidades comunes en relación a su entorno, distribuyan alimentos o productos textiles.

### 3.2. Políticas públicas, planes y propuestas legislativas

El salto del estudio y el análisis a la propuesta y la política urbana presenta diferentes ritmos en función del grado de penetración del discurso de la reindustrialización en la agenda política de los países, las regiones y las ciudades.

En Estados Unidos, destaca la iniciativa de San Francisco, una ciudad identificada mundialmente con el *Silicon Valley*, paradigma de las tecnologías avanzadas, que sirvió de ejemplo para los discursos de la economía posindustrial. Sin embargo, sería pionera en 2002 con un estudio en profundidad sobre su suelo industrial, al que se ha hecho referencia anteriormente, con el objetivo de desarrollar un Plan que redimensionaba, reconceptualizaba y desarrollaba legislación urbanística para proteger el suelo industrial en el marco de una política urbana integral que buscaba recuperar el valor económico y social del «*Made in San Francisco*» con un fuerte componente de manufactura, de «hacer». En la misma línea, en 2010, Filadelfia desarrollaba su «*An industrial Land & Market strategy for the City of Philadelphia*». Planteamientos que incorporaban la visión territorial al cambio de discurso, poniendo

de manifiesto la importancia amoldar las políticas de ordenación del territorio a los nuevos objetivos. En Europa, la *Greater London Authority* también desarrolló un plan en 2012 de características similares para Londres, el «*Plan for Industry and Transport: supplementary planning guidance*», que incluye una guía de objetivos y criterios para la planificación urbanística específica del suelo industrial y logístico. En la presentación del documento, el Alcalde Boris Johnson, proclama la necesidad de garantizar suelo asequible y en condiciones para actividades industriales y logísticas consolidadas o nuevas, incluso en una ciudad como Londres cuya base económica está orientada principalmente a los servicios.

En España, la situación requiere de una reflexión previa. El suelo industrial no fue ajeno a los excesos de la burbuja inmobiliaria y el resultado tras la debacle ha sido, en palabras de López Groh, de una magnitud comparable al final de los años setenta: cerca de 900.000 empleos perdidos en la industria, la demanda e inversiones en suelo industrial desaparecidas, y las naves vacías dando como resultado un paisaje industrial desolador. En el contexto de un discurso económico de reindustrialización, nuestra política urbana en relación a los espacios industriales deberá superar dos retos (LÓPEZ GROH, 2014 y BUHIGAS, 2014): por un lado, reconocer la obsolescencia de unos espacios industriales heredados y las nuevas necesidades de las empresas industriales, y por otro, revisar la actitud desde el planeamiento urbanístico en relación a estos espacios, que ha sido más bien escasa y cargada en muchos casos de prejuicios.

La buena noticia es que son muchas las iniciativas públicas, a todos los niveles, de apoyo a la industria, sin embargo, son más escasas las que tienen presente la dimensión territorial y espacial del tema. De hecho, todavía pervive un cierto escepticismo entre los responsables políticos en materia económica e industrial de la necesidad de incorporar una visión global que incluya la dimensión física, territorial y urbanística, en sus políticas. Ha habido iniciativas de carácter legislativo, como por ejemplo, el trabajo «Legislación urbanística asturiana para las áreas empresariales» que se llevó a cabo en 2002 con motivo de la revisión de la Ley del Suelo, pero que posteriormente fue nuevamente modificada; o la propuesta de Ley de Competitividad de las Áreas Empresariales que se presentó en octubre de 2014 desde la Coordinadora Española de Polígonos Empresariales al Secretario de Estado de Comercio.

Sin embargo, no tenemos constancia de políticas públicas, transversales y específicas, en la línea de los ejemplos expuestos en Estados Unidos o Londres.

Deberemos seguir atentos para ver cómo evoluciona, esperando que aquellos que definan las políticas urbanas tengan en cuenta que los espacios para la actividad económica deben adecuarse a la demanda (PEMB, 2012), que ésta está formada tanto por las empresas que ya se encuentran ubicadas en un espacio, como aquellas que están por llegar; que la gestión tiene que ser activa y permanente, y que antes de desarrollar un solo m<sup>2</sup> de suelo hay que reutilizar el existente (LÓPEZ GROH, 2014).

#### 4. Conclusiones

Desde hace más de dos décadas la desindustrialización o la terciarización que han experimentado las grandes ciudades ha abierto un debate entre aquellos que cuestionan la viabilidad y el sentido de la industria y los espacios industriales en las grandes ciudades, el discurso posindustrial, frente a quienes ven en ella un motor de diversificación económica y desarrollo tecnológico, generador de efectos multi-

plicadores sobre gran cantidad de servicios y factor de creación de empleo, más estable por lo general que al asociado al terciario urbano, las tesis neoindustrial.

A medida que el interés por la industria adquiere un mayor protagonismo en las agendas urbanas de las ciudades se constata la necesidad de reinterpretar la complejidad de las actividades industriales hoy día y buscar nuevos instrumentos para apoyarla desde una perspectiva global y holística. En este sentido, el futuro de la actividad manufacturera en las ciudades (y en las regiones metropolitanas) parece estar cada vez más ligado a cambios sustanciales en la manera como se planifican, se producen y se mantienen los espacios industriales (LÓPEZ GROH, 2014).

Contamos con ejemplos y experiencias en países y ciudades que nos pueden inspirar, pero por encima de todo «necesitamos, más que nunca, nuevos instrumentos de coordinación que nos permitan a todos «conspirar» para llegar a un modelo de hacer ciudad (sustituyendo a productivo) que tenga a la «economía real» como referente fundamental», afirmación que tomamos prestada del Dr. Felipe Serrano, Catedrático de Economía Aplicada de la UPV/EHU (VELASCO, 2014).

#### 5. Bibliografía

- BELL, D. (1976): «El advenimiento de la Sociedad post-industrial: un intento de prognosis social». Alianza, Madrid.
- BUHIGAS, M. (coord.) (2014): *Torna la indústria. Estan preparades les ciutats?* Col·lecció Estudis: Sèrie Territori, 13. Diputació de Barcelona, Barcelona.
- & M. PYBUS (2014): «Planejament i indústria, més enllà de la segregació funcional» en: *Torna la indústria. Estan preparades les ciutats?* Col·lecció Estudis: Sèrie Territori 13: 145-155. Diputació de Barcelona, Barcelona.
- CARRERAS, A. & X. TAFUNELL (2005): *Estadísticas históricas de España. Siglos XIX-XX*, vol. I, Fundación BBVA, Bilbao.
- COHEN, S. & J. ZYSMAN (1987): *Manufacturing Matters. The myth of the post-industrial economy*. Basic Books, Nueva York.
- COSTAS, A. (2014): «Manufacturing Matters: Reflexions sobre els avantatges de tornar a la indústria» en: *Torna la indústria. Estan preparades les ciutats?* Col·lecció Estudis: Sèrie Territori 13: 14-27. Diputació de Barcelona, Barcelona.
- DANIELS, P.W. & J. R. Bryson (2002): «Manufacturing services and servicing manufacturing: knowledge-based cities and changing forms of production». *Urban Studies*, 39 (5-6): 977-9911.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO (2014): Agenda para el fortalecimiento del sector industrial en España <http://www.minetur.gob.es/industria/es-ES/Servicios/Documents/Agenda-fortalecimiento-sector-industrial-Espana-Definitivo-Publica-Correccion-2-2.pdf>.
- EUROPEAN COMMISSION (2010): «An integrated industrial policy for the Globalisation Era - Putting competitiveness and sustainability at center stage», COM (2010): 614.
- (2012): «A stronger european industry for growth and economic recovery», COM (2012): 582 fina.I
- (2014): «For a European Industrial Renaissance» COM (2014): 14/2.
- FLORIDA, R. (2002): *The Rise of the Creative Class*. Penguin Books, Nueva York.
- HOWLAND, M. & S. DEMPWOLF (2014): «L'ordenació del sòl industrial en una economia metropolitana en procés de desindustrialització» en: *Torna la indústria. Estan preparades les ciutats?* Col·lecció Estudis: Sèrie Territori 13: 174-199. Diputació de Barcelona, Barcelona.
- KRUEGER, A. O. (2006): «The World Economy at the start of the 21 st century». The Gilbert Lecture given at the Rochester University, Nueva York.
- LEGARDA, A. & A. HIDALGO (2011): «Razones para desarrollar una Política Industrial activa en España». *Economía Industrial*, 381: 113-125.

- LÓPEZ GROH, F. (2014): «El futur de l'espai industrial davant el retorn de la manufactura» segle XXI» en: *Torna la indústria. Estan preparades les ciutats?* Col·lecció Estudis: Sèrie Territori 13: 156-177. Diputació de Barcelona, Barcelona.
- MARTIN, R. & R. ROWTHORN (1986): *The Geography of DESINDUSTRIALIZATION*, MACMILLAN, LONDRES.
- Martínez Á. & J. A. García Martos & D. S. Manjón Vilela (2014): «La política industrial encaminada hacia un mercado más moderno y competitivo», *Papeles de Trabajo*: nº 6 2014: 5-35: Instituto de Estudios Fiscales.
- MÉNDEZ, R. (2014): «Redefinir la indústria en el segle XXI» en: *Torna la indústria. Estan preparades les ciutats?* Col·lecció Estudis: Sèrie Territori 13: 68-80. Diputació de Barcelona, Barcelona.
- (2007): *De la actividad a la función: transformaciones recientes de la industria y los espacios industriales en las grandes ciudades*. - F. Rodríguez (coord.): Desarrollo regional y territorio. Nuevos planteamientos y perspectivas. Instituto de Desarrollo Regional, Granada - vol. No Volume - 2007 - 26pp.
- & I. CARAVACA (1996): Organización industrial y territorio. Editorial Síntesi, Madrid.
- MÉNDEZ, R. & J. J. MICHELINI & S. SÁNCHEZ MORAL & J. TÉBAR (2007): *Transformaciones funcionales de los espacios industriales*. Ayuntamiento de Madrid, Madrid.
- MÉNDEZ, R. & S. SÁNCHEZ MORAL (2006): *Estrategias de promoción industrial en grandes ciudades europeas y nuevas formas de gobernanza urbana*. Análisis Local (vol. 64): 17 pp.
- MÉNDEZ, R. & S. SÁNCHEZ, (coords.) (2005): *Estrategia de promoción del sector industrial en la ciudad de Madrid*. Ayuntamiento de Madrid, Madrid.
- (coords) (2005): *Factores explicativos del dinamismo y la organización espacial de la industria*. Ayuntamiento de Madrid, Madrid.
- MOLLENKOPF, J. & CASTELLS, M. (1992): *Dual City: Restructuring New York*. Russell Sage Foundation, Nueva York.
- MUSTERD, S. & M. BONTJE & C. CHAPAIN & Z. KOVACS & A. MURIE (2007): «Accommodating creative knowledge. A literature review from a European perspective». *ACRE Report 1*. Amsterdam: AMIDST.
- OCDE. (2001): *Cities and Regions in the New Learning Economy*. OECD, París.
- PACTE INDUSTRIAL DE LA RMB (2003): *Atlas industrial de la Regió Metropolitana de Barcelona. Análisis territorial. Estructura, dinàmica i inversió*. Quadern del Pacte Industrial 4, Barcelona.
- PLA ESTRATÈGIC METROPOLITÀ DE BARCELONA (PEMB) (2012): *Condicionants del sòl industrial per a la localització d'empreses*. Pla Estratègic Metropolità de Barcelona, Barcelona.
- PISANO, G. & W. SHIH (2012): *Producing Prosperity: Why America needs a manufacturing renaissance*. Harvard Business Review, Boston.
- SASSEN, S. (1991): *The global city : New York, London, Tokyo*. Princeton University Press. Princeton. 2011.
- SOLÀ, J. (2014): «Radiografía de la indústria metropolitana», en: *Torna la indústria. Estan preparades les ciutats?* Col·lecció Estudis: Sèrie Territori 13: 109-141. Diputació de Barcelona, Barcelona.
- VAN WIDEN, W. & L. VAN DEN BERG & P. POL (2007): «European cities in the knowledge economy: towards a typology». *Urban Studies*, 44 (33): 525-549.
- VELASCO, R. (2014): *Salvad la Industria española. Desafíos actuales y reformas pendientes*. Catarata, Madrid.



# Crisis, ciudad y tecnología ¿una solución inteligente?

Hug MARCH (1) & Ramon RIBERA-FUMAZ (2)  
& Pep VIVAS I ELIAS (3)

(1) Investigador Senior Grupo de Investigación en Transformación Urbana. Internet Interdisciplinary Institute (IN3), Universitat Oberta de Catalunya (UOC).

(2) Director Grupo de Investigación en Transformación Urbana. IN3. UOC.

(3) Profesor Agregado, Estudios de Psicología y Ciencias de la Educación. UOC.

**RESUMEN:** En un escenario de recesión económica y austeridad están emergiendo nuevas estrategias que pretenden repensar la ciudad a través de un urbanismo mediado tecnológicamente. Estrategias como la ciudad inteligente (*Smart City*) o alternativas propuestas por los nuevos gobiernos de candidaturas de confluencia ciudadana en España coinciden en el papel transformador que las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) pueden tener en implementar nuevos modelos de ciudad. Sin embargo, detectamos la falta de estudios que exploren, de manera crítica, algunas de sus implicaciones. Este artículo examina estas implicaciones a través del desarrollo del concepto de *Smart City* en España en un contexto de austeridad. Desde una lectura crítica de este concepto, el artículo reflexiona sobre la dicotomía tecnología-ciudad para debatir cómo se tiene que transformar y gestionar la ciudad del siglo XXI más allá del foco en cuestiones meramente técnicas (sensorización, *apps*, plataformas tecnológicas, etc.).

**DESCRIPTORES:** *Smart City*. Economía política urbana. Gobernanza urbana. Tecnologías de la Información y la Comunicación.

## 1. Introducción

Siete años después de la explosión de la burbuja financiera mundial, se ha configurado un sistema económico en Europa basado en tasas de crecimiento económico que permiten la recuperación de los beneficios empresariales pero sin resolver los acuciantes problemas sociales creados por la crisis. Todo ello acompañado de medidas de

austeridad que endurecen no tan sólo las condiciones de vida de gran parte de la población sino que limitan la capacidad de acción de los gobiernos nacionales y, especialmente en España, de los locales. Delante de esta «nueva normalidad» (MCNALLY 2014), han emergido diversas respuestas tanto desde las instituciones como desde movimientos sociales que han reconfigurado el escenario de la política urbana española.

Recibido: 22.10.2015; Revisado: 22.11.2015.  
Correo electrónico: hmarch@uoc.edu; rriberaf@uoc.edu;  
pvivasi@uoc.edu.

Parte de la investigación ha sido realizada gracias a la financiación del Ministerio de Economía y Competitividad a través del proyecto CSO2013-48232. Los autores agradecen los comentarios de los evaluadores anónimos.

En concreto, en mayo de 2015, el gobierno local de varias ciudades españolas pasó a manos de candidaturas de confluencia ciudadana. En muchos de los casos estas candidaturas representan una enmienda a la totalidad de cómo se había gestionado la ciudad hasta el momento, a favor de quién y con la participación de qué actores. En otras palabras, se pone en cuestión «el modelo de ciudad» hasta ahora vigente en las grandes ciudades españolas, entre ellas Barcelona y Madrid. Precisamente, dentro de esta nueva forma de «pensar» la ciudad, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) apuntan a ser un instrumento clave en la re-organización de la gobernanza y gestión urbana (SUBIRATS 2015). Paradójicamente, las TIC ya se habían convertido en una de las principales herramientas que, en el contexto de austeridad, los gobiernos locales habían utilizado para reinventar sus modelos de ciudad. Por ejemplo, unos meses antes de las elecciones municipales de 2015, la ciudad de Barcelona acogió la cuarta edición del *Smart City Expo World Congress*, una feria-congreso anual sobre todo lo relacionado con las *Smart Cities* que, en años anteriores, había reunido más de 3.000 delegados y 9.000 participantes provenientes de instituciones, academia y empresas, representando más de 300 ciudades a nivel global y más de 160 compañías (SMART CITY EXPO WORLD CONGRESS 2013). Estos dos momentos, separados escasamente por medio año, ponen de manifiesto la confrontación de distintos «modelos de ciudad» pero que, a su vez, pretenden crear un urbanismo y, sobre todo, la construcción de un imaginario social que esté mediado tecnológicamente como respuesta a la austeridad y la nueva normalidad.

Es precisamente en esta dicotomía, TIC y «modelos de ciudad», donde focalizamos la atención en este artículo. Así pues, recientes postulados, desde perspectivas críticas, han apuntado que este debate se ha mantenido hasta la fecha a un nivel muy superficial (GIBBS & *al.*, 2013; GREENFIELD 2013; MOROZOV 2014). Estos trabajos apuntan hacia la necesidad de ir más allá del foco en cuestiones meramente técnicas (sensorización, *apps*, plataformas tecnológicas, etc.) para entrar de lleno en el debate de fondo de cómo se tiene que transformar y gestionar la ciudad del siglo XXI, y qué papel deben jugar los ciudadanos, la administración pública, la tecnología y el capital privado en este proceso.

Partiendo desde esta posición, la estructura del presente artículo empieza con la contextualización del auge del concepto de *Smart City* (ciudad inteligente) como referente de modelo urbano mediado tecnológicamente

tanto a nivel global, europeo y español. Esto nos permitirá analizar la *Smart City* en la tercera sección desde cuatro dimensiones diferentes: la *Smart City* como nueva post-política urbana, como solución espacial para el capital, como nueva forma de austeridad y como fetichismo tecnológico. Este análisis nos llevará a presentar una reflexión sobre las claves para repensar los modelos de ciudad mediados por la tecnología en un contexto de austeridad.

## 2. La *Smart City*

La *Smart City* se ha convertido en una de las estrategias principales a nivel urbano para afrontar la «nueva normalidad» político-económica anteriormente mencionada. Este paradigma ha permeado a través de los discursos de crecimiento económico, sostenibilidad ambiental y urbanización a nivel internacional, tanto en el Norte como en el Sur global. El concepto se está implementando con mucha fuerza en el continente asiático, y más concretamente en India, en China o en la península arábiga. En América Latina, también ha crecido el interés por las ciudades inteligentes relacionándolas con los datos en abierto (PATIÑO, 2014). Sin embargo, es en Europa donde el concepto parece haber calado más profundamente. Así pues, las distintas «direcciones generales» han ido trazando y desarrollando el paradigma de *Smart City* y lo han convertido en un eje estructurador de la agenda *Europe 2020* (ver MARCH & RIBERA-FUMAZ 2014a).

Que la *Smart City* se aplique a geografías urbanas tan dispares, y con retos urbanos tan distintos, ya nos da pistas de la maleabilidad y ambigüedad del concepto (ver HOLLANDS 2008). En términos generales este paradigma engloba una serie de estrategias urbanas y modelos de ciudad basados en la economía del conocimiento, que persiguen nuevas formas de crecimiento económico inclusivo, participativo y con bajas emisiones de carbono, articulados alrededor de los avances de las llamadas TIC (BATTY & *al.*, 2012; KOMNINOS 2011). A través de nuevas infraestructuras y nuevas soluciones de hardware y software, combinadas con la disponibilidad de *big data* en tiempo real (KITCHIN 2013), el paradigma de *Smart City* imagina una ruptura con el urbanismo y la gestión urbana del siglo XX (GIBBS & *al.*, 2013; MARCH & RIBERA-FUMAZ 2014b) y propone nuevas formas de gestionar la ciudad de manera «integrada», «inclusiva», «eficiente» y «coste-efectiva». Según CARAGLIU & *al.* (2011), una ciudad se puede definir como inteligente cuando las inversiones en capital humano y en infraestructuras urbanas (inclu-

yendo las TIC) promueven un desarrollo económico sostenible y una alta calidad de vida, con una gestión prudente de los recursos naturales a través de la gobernanza participativa. En otras palabras, la *Smart City* es una síntesis de infraestructura «dura» (sensores, TIC, etc.) combinada con una infraestructura social o «blanda» (sectores privados innovadores, administración pública comprometida, ciudadanía activa) (ver también NEIROTTI & *al.* (2014)).

Para que la infraestructura «dura» de la ciudad inteligente se pueda desarrollar, argumentan estos autores, se precisan procesos de innovación por parte de los distintos actores que conforman esta infraestructura social. En este sentido, uno de los paradigmas en el que se basan las iniciativas de ciudad inteligente es la Innovación Abierta 2.0 (*Open Innovation 2.0*). Según la Agenda Digital para Europa hay cinco elementos clave en estos procesos de innovación abierta:

- a) el *networking*;
- b) la colaboración;
- c) el espíritu emprendedor;
- d) la creación de nuevos mercados para la tecnología;
- e) la investigación y el desarrollo (I+D).

Estas interacciones y dinámicas creativas entre administración pública, industria, sociedad civil y universidades para co-crear e innovar conjuntamente para afrontar los retos del siglo XXI, son definidos como «ecosistemas de innovación» (HIGH LEVEL GROUP ON INNOVATION POLICY MANAGEMENT 2014). El BANCO MUNDIAL centrándose en los procesos de innovación abierta, imagina la «ciudad como un ecosistema, a través del cual el gobierno de la ciudad, el sector privado, las universidades y los ciudadanos colaboran para desarrollar e implementar servicios urbanos mejores y más eficientes» (2013: 43, traducción propia) en un contexto de restricciones presupuestarias de los entes públicos. Las *Smart Cities* emergen como un exponente de estos ecosistemas, ya que incluyen múltiples iniciativas de revitalización económica mediante la creación de *start-ups* innovadoras (ROSSI 2015).

## 2.1. Las iniciativas de ciudad inteligente en el Estado español

El paradigma de *Smart City* no ha pasado desapercibido en el Estado español. Como documentamos en un trabajo previo (MARCH & RIBERA-FUMAZ 2014a) hay un momento clave en la implosión de este paradigma a nivel estatal:

la constitución, en 2012, de la «Red Española de Ciudades Inteligentes» (RECI). Su objetivo fundacional es

«promover la gestión automática y eficiente de las infraestructuras y los servicios urbanos, así como la reducción del gasto público y la mejora de la calidad de los servicios, consiguiendo de este modo atraer la actividad económica y generando progreso» (RECI 2012: artículo 3);

o en otras palabras

«dotar a las ciudades de un modelo de mejora de la eficiencia económica y política permitiendo el desarrollo social, cultural y urbano» (RECI 2012: artículo 3).

Si bien participaron en su constitución 25 ciudades, en la actualidad (septiembre de 2015) ya son 62 los ayuntamientos que están dentro de esta red, representando tanto ciudades medias de menos de 100.000 habitantes como Paterna, Rivas-Vaciamadrid o Pozuelo de Alarcón entre muchas otras, así como grandes ciudades como Sevilla, Valencia o Zaragoza, e incluso Madrid y Barcelona. Las TIC son un elemento clave para la RECI para desarrollar el paradigma de *Smart City* en el Estado; prueba de ello es el hecho de que como colaboradores de la red (en el momento de redacción del artículo) figuran Telefónica y Fundetec.

Más recientemente, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo ha elaborado el «Plan Nacional de Ciudades Inteligentes» (MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO 2015a,b), en el marco de la Agenda Digital para España (ADpE), esta última aprobada en 2013 con el objetivo de fomentar el sector TIC. Este plan pretende impulsar, en España, el crecimiento y la internacionalización del sector tecnológico entorno de las ciudades inteligentes así como ayudar a las entidades locales en los procesos de transformación hacia «ciudades y destinos inteligentes» (MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO 2015b). Aunque ya se hayan desplegado un gran número de iniciativas *Smart* en el Estado, el Plan señala que éstas son muy heterogéneas y hay una

«desigual conexión de estos proyectos con la estrategia global de ciudad» (cfr. 2015a: 10).

En este sentido, este plan tiene que actuar, en sus propias palabras,

«como punto de encuentro común para los múltiples agentes; favoreciendo la compartición de recursos, experiencias y conocimiento; facilitando el desarrollo de productos y servicios innovadores, e

impulsando estándares e indicadores que dinami-  
cen el mercado, propiciando el crecimiento de la  
industria y la interoperabilidad» (cfr. 2015a: 10).

Este plan, que contará con unos recursos alre-  
dedor de los 190 millones de euros, tiene como  
objetivos específicos (cfr 2015a,b) 1) incremen-  
tar la aportación de las TIC al PIB del sector  
industrial; 2) mejorar la eficacia y eficiencia de  
los municipios/entidades locales en la presta-  
ción de los servicios públicos a través del uso  
de las TIC; 3) avanzar en la gobernanza del sis-  
tema de ciudades inteligentes; e 4) impulsar la  
estandarización, regulación y normativa de las  
ciudades inteligentes. En resumen, se trata de  
un plan con clara vocación industrial más que  
urbana y que ve, en el desarrollo del paradigma  
de las *Smart Cities*, una «nueva» oportunidad  
actualizada de crecimiento económico sosteni-  
ble capitaneado por el sector de las TIC.

El «interés comercial» alrededor del concepto  
de *Smart City* ha provocado las primeras prác-  
ticas de estandarización del modelo de ciudad.  
AENOR, la entidad legalmente responsable  
desarrollo de normas técnicas y certificación  
en el Estado, con el apoyo de la Secretaría de  
Estado de Telecomunicaciones y para la So-  
ciedad de la Información (SETSI), entidad que  
depende del Ministerio de Industria, Energía y

Turismo, constituyó el Comité Técnico de Nor-  
malización AEN/CTN 178 «ciudades intelligen-  
tes», para dar «cobertura a la normalización  
de un nuevo modelo de desarrollo urbano que  
permita gestionar de forma sostenible e in-  
teligente las ciudades» (AENOR 2012: online).  
Este comité trabaja con un conjunto de nor-  
mas técnicas<sup>1</sup> que cubre y da cobertura a las  
necesidades de las ciudades inteligentes en  
las siguientes áreas: infraestructuras; semán-  
tica e indicadores; gobierno; movilidad; medio  
ambiente; y destinos turísticos (AENOR 2014).

Tanto en el Plan Nacional de Ciudades In-  
teligentes, como la aproximación que hace  
AENOR, así como también la RECI, se re-  
conoce el papel fundamental de los partena-  
riados público-privados en la implementación  
de estrategias de ciudad inteligente; no sólo  
eso, sino que el propio desarrollo e implanta-  
ción de este paradigma, a escala urbana, tal y  
como lo instrumentaliza el Plan nacional, está  
dirigido a promover el sector TIC y las nuevas  
tecnologías en el territorio y en las ciudades y  
fomentar un crecimiento económico sostenible.  
Para ejemplificar la centralidad de las empre-  
sas privadas en proyectos *Smart* en la FIG. 1  
se recogen una serie de proyectos de ciuda-  
des inteligentes en la geografía española y su  
vinculación con el capital privado.

FIG. 1/ Participación de empresas privadas en proyectos Smart en ciudades españolas

Ciudad	Proyecto y compañías privadas involucradas
A Coruña	Coruña Smart City: Indra, Altia, R e Ilux.
Barcelona	Smart+Connected Community (estrategia genérica): Cisco «City of Tomorrow»(estrategia genérica): GDF Suez Centro Excelencia Smart City: Schneider Electric (y su filial Telvent) Smart City Campus-22@: Cisco, Telefónica, Abertis, Agbar y Schneider Electric City Protocol: Abertis Telecom Terrestre, Aigües de Barcelona, Cast-info, Cisco, City- Zenith, GDF Suez, Microsoft, OptiCits Ingeniería Urbana, Schneider-Telvent.
Gijón	Plan Estratégico Gijón Smart City: Indra.
Lleida	Proyecto Ciudad Inteligente: Indra, Abertis.
Madrid	Smarter Cities Living Lab: IBM.
Málaga	Smartcity Málaga: Endesa, Enel, Acciona, IBM, Sadiel, Ormazábal, Neo Metrics, Iso- trol, Telvent, Ingeteam y Greenpower. Zero Emissions Mobility to all: Endesa, Misubishi, Hitachi, Ayesa y Telefonica.
Sant Cugat del Vallès	Proyecto Ciudad Inteligente: Abertis, Indra. Smart Street: Abertis, Indra.
Santander	SmartSantander: Telefónica.
Tarragona	Tarragona Smart Mediterranean City: Agbar, Repsol.
Valladolid	Smart City Valladolid-Palencia: Iberdrola, Acciona, Telefónica I+D.

Fuente: MARCH & RIBERA-FUMAZ (2014a).

<sup>1</sup> De acuerdo con AENOR (2012: 1) «las normas técnicas  
contienen las buenas prácticas y el consenso del mercado

respecto a la mejor forma de abordar procesos importantes  
para las organizaciones y para la sociedad en general».

### 3. Hacia una lectura crítica de la *Smart City*

Como apuntábamos, al principio de este artículo, el paradigma de *Smart City* está influenciando los modelos urbanos, tanto en el territorio español como de forma global, sin apenas cuestionamiento o reacción crítica por parte de la academia (ver, por ejemplo, SUBIRATS 2015) ni de la ciudadanía y los movimientos sociales (como ejemplo de excepción tenemos el Observatorio Metropolitano de Barcelona, ver [www.stupidcity.net](http://www.stupidcity.net)). En este sentido, en esta sección, queremos releer los discursos «normalizados» e «impuestos» de la *Smart City* desde una perspectiva crítica.

#### 3.1. La *Smart City* como nueva post-política urbana

Desde una perspectiva crítica, Sarah BELL (2011: 73, traducción propia) argumenta que los nuevos modelos de ciudad basados en las TIC tienen en común que parten de:

«una posición ontológica que enmarca todas las cuestiones urbanas como problemas esencialmente ingenieriles que se analizan y solucionan usando métodos empíricos y preferiblemente cuantitativos».

En este sentido, las problemáticas sociales se reducen a desafíos técnicos. Esto implica que su solución deja de situarse en la esfera política del conflicto, consenso y disenso, y pasa a la esfera puramente tecnocrática, desplazando la gestión urbana a los técnicos municipales o incluso externalizándola a consultores y empresas de servicios y tecnológicas. Las «nuevas formas de estandarización» (como la que hemos descrito sobre AENOR), que tienen como objetivo comercializar nuevos productos y servicios, no dejan de ser una expresión de cómo las estrategias de ciudad inteligente se están implementando, a través de partenariados público-privados, donde diversas empresas privadas se han posicionado como interlocutores y desarrolladores clave. De hecho, la combinación de falta de expertos en TIC y tecnologías *Smart* —especialmente en ciudades medias y pequeñas—, los recortes pa-

decidos por la austeridad, los fondos disponibles (por ejemplo, Europeos o nacionales) para desarrollar soluciones *Smart* y un discurso tecnoptimista, en momentos de falta de alternativas, ayudan a reproducir esta situación.<sup>2</sup> Pero no se trata tan sólo de tecnificar la política y la realidad urbana o despolitizar la gobernanza urbana y disminuir la posibilidad de acción y práctica de los ciudadanos. Desde una perspectiva crítica el paradigma de ciudad inteligente puede ser entendido como una tentativa de «disciplinar la ciudad» y «facilitar su acoplamiento»

«a los ensamblajes político-tecnológicos diseñados para naturalizar y justificar nuevos activos para la circulación del capital y sus racionalidades dentro de las ciudades» (VANOLO 2014: 884, traducción propia).

Queda por ver si se cumple la expectativa que el uso intensivo de las nuevas tecnologías de la comunicación habilite nuevos espacios de participación social y que estos nuevos modelos urbanos no sean tutelados y moldeados únicamente por o para los intereses privados, sino que reflejen la voluntad democrática de la ciudadanía y sus necesidades, especialmente en un contexto de emergencia social. Si bien es cierto que el paradigma de *Smart City* bebe de un cierto utopianismo (SÖDERSTRÖM & al., 2014) basado en el papel emancipador del progreso tecnológico capitalista, a su vez restringe, de manera clara, otras maneras alternativas de pensar la ciudad del siglo XXI que no vayan de la mano de este reduccionismo tecnocrático y que abran la posibilidad a otros futuros urbanos.

#### 3.2. La *Smart City* como solución espacial para el capital

Como hemos visto para el caso español, la *Smart City* no es tan solo una estrategia para mejorar la gestión y la gobernanza urbana. Estas políticas tienen un claro componente productivo: la mejora de la competitividad de la economía española y el impulso de los sectores tecnológicos avanzados para la recuperación productiva, dentro de la Agenda 2020 de crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo de la Unión Europea. La *Smart City*, pues, es

<sup>2</sup> En una línea similar, SÖDERSTRÖM & al. (2014) detallan cómo IBM hizo del concepto *Smart City* una estrategia corporativa para proyectar la compañías como un interlocutor imprescindible si una ciudad quería ser inteligente.

<sup>3</sup> En este sentido, por bien que la movilización de este apelativo en la academia se remonta a los 1990s (KOMNINOS, 2011), son compañías tecnológicas como IBM (SÖDERSTRÖM & al., 2014) o Cisco, las que popularizaron el con-

cepto a inicios del siglo XXI. De hecho, son precisamente las compañías tecnológicas en sectores maduros (por ejemplo, IBM y Cisco), las grandes compañías con grandes redes de servicios urbanos «sensorizados» (agua, energía, recogida residuos, movilidad, etc.) y servicios de «externalización» (consultoras, proveedores públicos, etc.) quienes persiguen nuevas esferas donde extraer beneficio (sin olvidar, tampoco, la emergencia de diversas *start-ups*).

también una solución urbana para re-impulsar el capital<sup>3</sup> en una economía «financiarizada» en la cual las tasas de beneficio industrial decrecen o crecen a bajo ritmo y existen serios problemas de sobre-acumulación (CHARNOCK & *al.*, 2014). Así pues, el paradigma de las ciudades inteligentes abre nuevos canales para la circulación de capital y la obtención de beneficios para el sector de las TIC y los servicios urbanos. La ciudad del siglo XXI emerge en esta nueva frontera ambigua del capital (SMITH 1996) y lo hace mediante una hibridación de las soluciones urbanas espaciales y ambientales (WHILE & *al.*, 2004) para el capital. De un lado, presentar la ciudad como el nuevo agente y motor de crecimiento económico y de valor añadido, en el siglo XXI, puede ser entendido como una solución espacial a los problemas inherentes del capitalismo global de sobre-acumulación y beneficios decrecientes a nivel global, ampliamente descritos por el geógrafo HARVEY (1982). No en vano, la creciente sensorización de la infraestructura urbana, el uso de social de las *apps* y de las nuevas tecnologías, por parte de los ciudadanos, y la creciente generación de datos digitales, gracias a dicho uso, está creando tanto nuevos procesos de externalización de servicios públicos (por ejemplo, el alquiler de bicicletas municipales o la gestión de datos de movilidad) como nuevas oportunidades de negocio en el ámbito de la mal llamada economía colaborativa (por ejemplo, *airbnb*). Por otra lado, también se puede argumentar que el paradigma de *Smart City* constituye una solución ambiental para los problemas inherentes al desarrollo capitalista (CASTREE 2008a, b) ya que utiliza la sostenibilidad urbana como eje estructurador del proyecto.

### 3.3. Austeridad *Smart*

Estos procesos de producción post-política de una ciudad para el capital han estado legitimados en muchas ocasiones por el marco de la «austeridad» y las restricciones presupuestarias existentes. En este marco de «austeridad», el BANCO MUNDIAL (2013) enfatiza que el primer paso para poder asegurar los presupuestos para hacer esta transición urbana inteligente es hacer más «atractivas» las ciudades para los inversores privados y facilitarles el acceso a los mercados. En lo que se ha venido a denominar urbanismo de austeridad o austero (*austerity urbanism*), los recortes en el gasto no se han aplicado de forma transversal sino que han sido selectivos hacia el gasto social —especialmente en servicios básicos— mientras el gasto ha sido

expansivos en medidas que han reproducido la lógica de competitividad urbana y mercado (PECK 2012). En este sentido, la *Smart City* ha reforzado esta lógica, centrándose en la creación de oportunidades de negocio vía externalización de servicios o la inversión en nuevas soluciones tecnológicas, muchas veces muy costosas y con una utilidad o eficiencia dudosa (ver MOROZOV 2014 y MARCH & RIBERA-FUMAZ 2014b).

### 3.4. Fetichismo y determinismo tecnológico

Las instituciones, así como otros actores privados, como hemos descrito en apartados anteriores, se han encargado de «emitir» cierto discurso *Smart* que se ha impuesto y pervive en el imaginario social de las ciudades. En él la tecnología, y más concretamente las TIC, emergen como el factor estructurante de la transformación socio-ambiental y económica de las ciudades. Nos parece importante reflexionar acerca del papel de las soluciones *Smart* en la infraestructura urbana y en los servicios básicos a la población. Creemos que debajo del discurso *Smart* subyace la tendencia a fetichizar cierto tipo de prácticas, infraestructuras y tecnologías en detrimento de otras que permanecen invisibles y escondidas debajo del tejido urbano (GRAHAM 2010) pero que hacen la vida posible en la ciudad, a la vez que estructuran la cotidianeidad que se experimenta (HEYNEEN & *al.*, 2006; LOFTUS 2012). En este sentido, los debates sobre la ciudad del siglo XXI no deben olvidar la importancia de los servicios urbanos, como el suministro de agua o de energía. Y no sólo desde un punto de vista meramente tecnológico, buscando una mayor eficiencia en la distribución y el uso de estos recursos, si no de garantizar un acceso universal a ellos. Esta premisa, que puede parecer anacrónica en las ciudades del Norte global, es de vital importancia en un momento de emergencia social, con una parte de la población con problemas de pobreza energética en invierno o de cortes en el suministro de agua por impagos. De este modo, es necesario confrontar como las estrategias urbanas centradas en soluciones *Smart* se interrelacionan con y afectan procesos que a simple vista no están directamente relacionados (como la provisión de servicios básicos). De lo contrario, los procesos *Smart* pueden intensificar los procesos de urbanismo fragmentado (*urban splintering*, GRAHAM & MARVIN 2001), provocando más exclusión entre partes de la ciudad de los nuevos servicios e infraestructuras gestionados privadamente.

#### 4. Apuntes para repolitizar la *Smart City* en tiempos de austeridad

A través del análisis crítico aplicado a la *Smart City* hemos querido llevar la discusión sobre ciudad y tecnología más allá del foco en cuestiones meramente tecnológicas. Si nos preguntamos, pues, el qué, cómo y para quién queremos ciudades inteligentes, es importante repensar el urbanismo con las TIC no como una cuestión tecnológica, de tecnificar la gobernanza urbana *per se* o de promover la generación de datos en abierto, sino de repensar la tecnología dentro de un cambio de paradigma socio-ambiental y político económico (MCLAREN & AGYEMAN, 2015). Es decir, hay que reconocer que la tecnología está socialmente construida y, por tanto, esto implica repolitizar la *Smart City* y las tecnologías urbanas.

Por ejemplo, en la *Smart City* se concede mucha importancia a la generación de *big data* en abierto como garante tanto de transparencia, representatividad de los datos y neutralidad. Este es un punto clave, dado que tanto en los programas de candidaturas de confluencia urbana como para gran parte de los enfoques teóricos en que se basan estos programas se comparte esta visión (ver, por ejemplo, BENKLER, 2015). No obstante, los datos también están socialmente contruidos (KITCHIN, 2014). Su producción es siempre un proceso situado en un contexto socio-económico y con los sesgos de sus creadores. Diferentes formas de construir y analizar «los datos» prefiguran diferentes formas de entender y describir la realidad, con unos intereses u otros económicos y políticos concretos. En otras palabras, el *big data* y su análisis están abiertos a la contestación política, y como tales no se pueden reducir meramente a datos objetivos para tomar decisiones supuestamente neutrales (SHELTON & *al.*, 2015: 18). De lo contrario, al aceptar los datos en abierto como realidades neutrales, nos podemos abocar a una fetichización tecnológica.

Esta repolitización implica, también, insertar las tecnologías en un proyecto más amplio para apoyar la colaboración y la deliberación pública en el diseño de nuevos modelos de ciudad (MCLAREN & AGYEMAN 2015). Implica, por tanto, una reflexión y un cambio de modelo.

En particular, hay un consenso general que el foco de las estrategias *Smart City* se basan en posicionar competitivamente las ciudades en un marco de competencia inter-local

(SHELTON & *al.*, 2015). No obstante, la dinámica de la economía urbana española y el análisis de cómo se inserta en los circuitos de capital global apuntan hacia otras direcciones (LÓPEZ & RODRÍGUEZ, 2010). En concreto, la experiencia de Barcelona —líder español en la implementación de soluciones *Smart* en su infraestructura física y social— muestra como la inversión en economía del conocimiento y tecnología ha estado lastrada por la especulación inmobiliaria, la generación de rentas (mucho más rentable que los beneficios empresariales) y su dependencia en el turismo (ver CHARNOCK & *al.*, 2014). En este sentido, el intento de replicar en un contexto de competencia inter-local global estrategias, para incrementar la productividad en localizaciones relativamente no competitivas, como es el caso de España en el sector tecnológico, tiende a fracasar debido a que los beneficios se acumulan en los que primero se mueven («*first movers*»). En resumen, se hace muy difícil cambiar el balance entre ganadores y perdedores en el proceso de desarrollo geográfico desigual (SMITH 1984). Sin embargo, están emergiendo nuevas formas económicas y modelos de negocio mediados por innovaciones TIC basadas en nuevas tecnologías que no se fundamentan tanto en la competición como en el compartir, la colaboración y más orientadas hacia cubrir las necesidades básicas, tan olvidadas por el modelo *Smart*, de los ciudadanos (BENKLER 2015). Nuevas prácticas donde un uso reflexivo de las tecnologías puede contribuir a la transformación de los modelos urbanos hacia economías más sostenibles e inclusivas (SMITH & *al.*, 2013; MCLAREN & AGYEMAN, 2015). Obviamente, sea cual sea la estrategia a nivel local, esta seguramente se tendrá que realizar en un contexto de austeridad. Ya hemos visto que la *Smart City* y sus procesos de externalización y privatización subyacen como fuentes legitimadores del contexto de austeridad. Una austeridad que se aplica de forma implacable en la reducción de servicios sociales aunque no signifique un menor gasto (PECK, 2012). Sin embargo, tal y como apuntan BIALSKI & *al.* (2015), la austeridad puede no ser necesariamente un marco restrictivo o normativamente negativo. En un contexto de cambio climático y un modelo económico como el actual de derroche de recursos naturales, el papel de las soluciones mediadas a través de las TIC puede hacer florecer nuevas economías (colaborativa, cooperativa o el decrecimiento) compatibles con una contención del gasto, de uso de recursos y a la vez socialmente más justas (SMITH & *al.*, 2013; KALLIS & MARCH, 2015).

## 5. Conclusiones

Como ya hemos argumentado en artículos anteriores (ver MARCH & RIBERA-FUMAZ, 2014a y 2014b), continúa siendo complicado articular una definición práctica y operacional de *Smart City*. Las estrategias *Smart* en los últimos años, aunque tienen un impacto material en la realidad urbana, han sido desarrolladas sobre todo a nivel discursivo (HOLLANDS, 2008; GIBBS & al., 2013; VANOLO, 2013). El paradigma de *Smart Cities* ha conseguido articular una «visión utópica» de lo urbano (GIBBS & al., 2013) que se ha convertido en el «sentido común» del presente y futuro de las ciudades. Una realidad dónde lo urbano carece de cualquier tipo de conflicto (y por ende de perdedores y ganadores); una ciudad que puede ser gestionada tecnocráticamente como si de un sistema operativo se tratara, con las soluciones tecnológicas orquestando la transformación urbana y la vida cotidiana de los ciudadanos.

La *Smart City* en España reproduce este esquema. Continúa siendo un concepto impreciso y ambiguo el cual se despliega más a nivel discursivo que a nivel material en la realidad urbana del Estado. Una visión totalmente optimista y acrítica sobre como la tecnología puede afrontar los dilemas urbanos que se refleja, sin duda, en los informes técnicos de compañías privadas, comités de expertos y administraciones pública, así como desde una parte del mundo académico. Discursos y estrategias que reproducen, tal y como apunta KOOLHASS (2015), una ciudad que ya no expresa valores públicos, sino sólo valores dictaminados por el sector privado. La ciudad actual se ha convertido en mucho menos aventurera y más predecible: la *Smart City* despliega nuevas estructuras de seguridad-disciplina, tecnificación de la política, acumulación de capital, determinismo tecnológico y fetichización de la tecnología acorde con una continuación de la ciudad neoliberal revanchista (SMITH, 1996). Bajo las visiones hegemónicas de ciudad inteligente se puede intuir una latente privatización de la ciudad, no tan solo de su espacio público sino también de

las relaciones e interacciones sociales que suceden, cotidianamente, en ella (por ejemplo, la mercantilización de *big data* generado por los usos de los ciudadanos de la ciudad). Una transformación urbana que sólo pretenda utilizar despolitizadamente las nuevas tecnologías sin entrar en cuestiones más estructurales reproducirá los mismos problemas que han caracterizado la ciudad del siglo xx. Apostar por un cambio tecnológico radical, sin ahondar en cuestiones de democracia local, deliberación y participación o de economía política urbana, deja el devenir urbano en una situación delicada que probablemente no revierta en el beneficio de todos sino de una minoría. No es sólo el «qué» sino el «cómo» y especialmente el «para quién».

Creemos que esta discusión es muy pertinente justamente después de la llegada de nuevos gobiernos locales en ciudades como Madrid o Barcelona que han basado su programa de acción en repensar los modelos de ciudad y, que en mayor o menor medida han incorporado las TIC como parte fundamental de nuevos quehaceres políticos y de construcción de ciudad. Aunque todavía es temprano para evaluar su acción de gobierno y la manera en que han incorporado, continuado con o rechazado el concepto de ciudad inteligente, en la última sección hemos presentado algunas pistas de cómo repensar, en un marco de austeridad, estas tres preguntas: «qué transformación urbana», «cómo» y «para quién». La tecnología debe estar realmente al servicio del ciudadano creando conocimiento, creando valor pero no necesariamente (o únicamente) a través del mercado. Las TIC no tienen por qué ser solamente impulsoras competitividad sino que pueden ser generadoras realmente de ciudadanía y nuevos modelos de ciudad. Generadoras de nuevos espacios de libertad, de nuevas posibilidades sociales, políticas y económicas para mitigar las necesidades «reales» y «básicas» de las ciudades del siglo que nos toca vivir. Es desde aquí desde donde realmente estaríamos poniendo en práctica y desarrollando la característica utópica de la *Smart City*. Para ello, falta repensar la ciudad.

## 6. Bibliografía

- AENOR (2014): *El Papel de las normas en las ciudades inteligentes: informes de normalización*, AENOR, Madrid.
- (2012): *Creación del comité español de normas sobre ciudades inteligentes, nota de prensa AENOR*, Dirección URL: <<http://www.aenor.es/aenor/actualidad/actualidad/noticias.asp?campo=1&codigo=25538&tpon=1#.U0Jx9qJgKB8>>. [Consulta: 19/10/2015].
- BANCO MUNDIAL (2013): *CitiSense: Innovation from within conference handbook*, World Bank, Barcelona.
- BATTY, M. (2013): «The future cities agenda», en: *Environment and Planning B: Planning and Design*, volumen 40 número 2: 191-194, Sage, Londres.
- & K. W. AXHAUSEN & F. GIANNOTTI & A. POZDNOUKHOV & A. BAZZANI & M. WACHOWICZ & G. OUZOUNIS & Y. PORTUGALI (2012): «Smart cities of the future», en: *Eur. Phys. J. Special Topics*, 214: 481-518, Springer, Berlín.
- BELL, S. (2011): «System city: urban amplification and inefficient engineering», en: M. GANDY (ed.) *Urban Constellations*, 72-74, Jovis, Berlín.
- BENKLER, Y. (2015): *La riqueza de las redes: Cómo la producción social transforma los mercados y la libertad*, Icaria, Barcelona.
- BIALSKI, P. & H. DERWANZ & B. OTTO & H. VOLMMER (2015): «'Saving' the city: Collective low-budget organizing and urban practice, Special Issue» en: *Ephemera: Theory & Politics in Organization*, 15 (1): 1-318, MayFlyBooks, Londres.
- CARAGLIU, A. & C. DEL BO & P. NIJKAMP (2009): *Smart cities in Europe*, 3rd Central European Conference in Regional Science – CERS.
- CASTREE, N. (2008a): «Neoliberalising nature: The logics of deregulation and deregulation» en: *Environment and planning A*, 40 (2): 131-152, Sage, Londres.
- CASTREE, N. (2008b): «Neoliberalising nature: Processes, effects, and evaluations», en: *Environment and planning A*, 40 (2): 153-173, Sage, Londres.
- CHARNOCK, G. & T. PURCELL & R. RIBERA-FUMAZ (2014): «City of rents: The limits to the Barcelona model of urban competitiveness», en *International Journal of Urban and Regional Research*, 38 (1): 198-217, Wiley, Londres.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO (2015a): *Plan Nacional de Ciudades Inteligentes: Julio 2015/Versión 2*, Gobierno de España, Madrid.
- (2015b): *Agenda Digital para España* [en línea: Gobierno de España, Madrid, Dirección URL: <<http://www.agendadigital.gob.es/Paginas/Index.aspx>>]. [Consulta: 22/9/2015].
- GIBBS, D. & R. KRUEGER & G. MACLEOD (2013): «Grappling with smart city politics in an era of market triumphalism», en: *Urban Studies*, 50 (11): 2151-2157, Sage, Londres.
- GRAHAM, S. (2010): *Disrupted cities: when infrastructure fails*, Routledge, Nueva York.
- & S. MARVIN (2001): *Splintering urbanism: networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*, Routledge, Nueva York.
- GREENFIELD, A. (2013): *Against the Smart City*, Do projects, Nueva York.
- HARVEY, D. (1982): *The Limits to Capital*, Blackwells, Oxford.
- HEYNEEN, N. & M. KAIKA & E. SWYNGEDOUW (eds.) (2006): *In the Nature of Cities: Urban Political Ecology and the Politics of Urban Metabolism*, Routledge, Londres.
- HIGH LEVEL GROUP ON INNOVATION POLICY MANAGEMENT (2014): *Inspiring and completing European innovation ecosystems*, HLG Secretariat, Bruselas.
- HOLLANDS, R. (2008): «Will the real smart city please stand up?» en: *City*, 12 (3): 303-320, Francis and Taylor, Nueva York.
- KALLIS, G. & H. MARCH (2105): «Imaginaries of Hope: The Utopianism of Degrowth», en: *Annals of the Association of American Geographers*, volumen: 105 (2): 360-368, Francis and Taylor, Nueva York.
- KITCHIN, R. (2014): «The real-time city? Big data and smart urbanism», en: *GeoJournal*, 79 (1): 1-14, Springer, Berlín.
- KOOLHAAS, R. (2015): *Acerca de la ciudad*, Gustavo Gili, Barcelona.
- KOMNINOS, N. (2011): «Intelligent cities: Variable geometries of spatial intelligence», en: *Intelligent Buildings International*, 3 (3): 172-188, Francis and Taylor, Nueva York.
- LOPEZ, I. & E. RODRIGUEZ (2010): *Fin de ciclo: Financiarización territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano 1959*, Traficantes de Sueños, Madrid.
- LOFTUS, A. (2012): *Everyday environmentalism: creating an urban political ecology*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- MACLAREN, D. & J. AGYEMAN (2015): *Sharing cities: a case for truly smart and sustainable cities*. M.I.T. Press, Cambridge (USA).
- MARCH, H. & R. RIBERA-FUMAZ (2014a): «Una revisión crítica desde la Ecología Política Urbana del concepto Smart City en el Estado Español», en: *Ecología Política*, 47: 29-36, Icaria, Barcelona.
- (2014b): «Smart contradictions: The politics of making Barcelona a Self-Sufficient city», [en línea]: *European Urban and Regional Studies*, Dirección URL: <[doi:10.1177/0969776415593440](https://doi.org/10.1177/0969776415593440)>. [Consulta: 15/10/2015].
- MCNALLY, D. (2014): «Global slump and the new normal: An interview with David McNally», [en línea]: *New Politics*, 29 de junio 2014, Dirección URL: <http://newpol.org/content/global-slump-new-normal>. [Consulta: 19/10/2015].
- MOROZOV, E. (2014): «Democracia, tecnología y ciudad» en: *Ciclo Ciudad Abierta*, Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, 27 de enero.
- NEIROTTI, P. & A. DE MARCO & A. CORINNA CAGLIANO & G. MANGANO & SCORRANO, F. (2014): «Current trends in Smart City initiatives: Some stylised facts», en: *Cities*, volumen: 38: 25-36, Elsevier, Amsterdam.
- PATÍÑO, A. (2014): *Datos abiertos y ciudades inteligentes en América Latina. Estudio de casos*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

- PECK, J. (2012): «Austerity Urbanism: American cities under extreme economy» en: *City*, 16 (6): 626-655, Francis and Taylor, Nueva York.
- RECI (2012): *Acta fundacional de la Asociación Red Española de Ciudades Inteligentes*, RECI, Valladolid.
- ROSSI, U. (2015): «The variegated economics and the potential politics of the smart city», [en línea]: *Territory, Politics, Governance* DIRECCIÓN URL: <doi: 10.1080/21622671.2015.1036913> [Consulta: 15/9/2015].
- SMART CITY EXPO WORLD CONGRESS (2013): *Report 2013. Smart City Expo World Congress*, Barcelona.
- SMITH, A. & S. HIELSCHER & S. DICKEL & J. SODERBERG & E. VAN OOST (2013): «Grassroots digital fabrication and makerspaces: Reconfiguring, relocating and recalibrating innovation?» en: *SPRU Working Paper Series, 2013/02, University of Sussex*, Brighton.
- SMITH, N. (1996): *The new urban frontier: Gentrification and the revanchist City*, Routledge, Nueva York.
- SMITH, N. (1984): *Uneven development: nature, capital and the production of space*, Basil Blackwell, Oxford, 3a edición, 2008, University of Georgia Press, Athens (USA).
- SHELTON, T. & M. ZOOK & A. WIIG (2015): «The 'actually existing smart city'», en *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 8 (1): 13-25, Oxford University Press, Oxford.
- Söderström, O. & T. Paasche & F. Klauser (2014): «Smart cities as corporate storytelling» en: *City* 18 (3): 307-320, Francis and Taylor, Nueva York.
- SUBIRATS, J. (2015): «Intel-ligencia urbana?» [en línea]: *Eldiario.es*, Madrid, Dirección URL: <[http://www.eldiario.es/catalunyaplural/pistaurbana/Inteligencia-Urbana\\_6\\_355274472.html](http://www.eldiario.es/catalunyaplural/pistaurbana/Inteligencia-Urbana_6_355274472.html)>, [Consulta: 22/9/2015].
- VANOLO, A. (2014): «Smartmentality: The smart city as disciplinary strategy», en: *Urban Studies*, 51 (5) 883-898, Sage, Londres.
- WHILE, A. & A. E. G. JONAS & D. GIBBS (2004): «The Environment and the Entrepreneurial City: Searching for the Urban 'Sustainability Fix' in Manchester and Leeds», en: *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (3): 549-69, Wiley, Londres.

# El papel de la innovación social frente a la crisis

Ismael BLANCO & Helena CRUZ GALLACH & Rubén MARTÍNEZ  
MORENO & Marc PARÉS

Institut de Govern i Polítiques Públiques Universitat Autònoma de Barcelona.

**RESUMEN:** Este artículo se pregunta por el papel de la innovación social en el contexto de la crisis en los municipios de Cataluña. En concreto, el artículo indaga sobre en qué medida las prácticas llamadas de innovación social consiguen penetrar en los barrios y municipios más afectados por la segregación urbana y, en términos más generales, sobre la importancia de la cooperación ciudadana en las áreas urbanas más desfavorecidas. El artículo parte de una investigación en la que se ha combinado el análisis estadístico y cartográfico de la segregación urbana en el periodo 2001-2012; el mapeo de más de 700 prácticas de innovación social; y el análisis comparado de seis estudios de caso. La tesis principal de este trabajo es que la innovación social no se produce necesariamente entre las comunidades más desfavorecidas, sino entre aquellos grupos con más recursos para la acción colectiva. Se destaca, sin embargo, que los barrios que más resisten los efectos de la crisis son aquellos que tienen más capacidad de organización y de acción social.

**DESCRIPTORES:** Barrios. Innovación social. Crisis económica. Crisis social.

## 1. Introducción

El concepto de «innovación social» ha emergido con fuerza en España en los últimos años, coincidiendo con un largo e intenso periodo de crisis económica y social. La innovación social es un concepto emergente que nos remite a diferentes tipos de prácticas cooperativas entre la ciudadanía orientadas a satisfacer necesidades sociales diversas. Este tipo de prácticas de colaboración ciudadana toman especial relevancia en un contexto de

crisis donde se intensifican las dinámicas excluyentes del mercado (desahucios, desempleo, pobreza, desigualdades crecientes...) y donde se hace evidente la incapacidad de los poderes públicos de dar respuesta a necesidades sociales en aumento. Por la misma razón, se tiende a suponer que las prácticas de innovación social son particularmente importantes en las áreas urbanas más vulnerables, donde los «fallos» del mercado y del Estado son más evidentes y tienen consecuencias más dramáticas.

Recibido: 22.10.2015; Revisado: 22.11.2015.  
Correo electrónico: Ismael.Blanco@uab.cat;  
Ruben.Martinez.Moreno@uab.cat; Marc.Pares@uab.cat;  
Helena.Cruz@uab.cat

Los autores agradecen los comentarios de los evaluadores anónimos.

¿Cuál es la presencia de las prácticas socialmente innovadoras en las áreas urbanas más vulnerables? ¿Hasta qué punto las capacidades de acción colectiva en los barrios más desfavorecidos son un factor determinante para hacer frente a las necesidades sociales que emergen en un contexto de crisis como el actual?

Este artículo aborda este tipo de preguntas a partir de las evidencias empíricas proporcionadas por el proyecto «Barrios y Crisis»<sup>1</sup>, una investigación que nos permite analizar las dinámicas de segregación urbana en Cataluña —es decir, la tendencia de los individuos a agruparse en el espacio en función de sus características socioeconómicas— y el valor de las prácticas de innovación social en el contexto de los barrios más vulnerables.

En la primera sección, planteamos el problema teórico abordado por este trabajo, centrándonos en la definición del concepto de la innovación social y en la discusión que la literatura ha hecho sobre su valor en el marco de las comunidades más desfavorecidas. En la segunda parte, exponemos la metodología de la investigación «Barrios y Crisis», explicando cómo se construyen las evidencias empíricas que nos permiten hacer el análisis posterior. En el tercer y cuarto apartado, se presentan los resultados de esta investigación, haciendo hincapié en aquellos elementos que responden directamente a la cuestión planteada. Finalmente, cerramos el artículo reflexionando sobre las implicaciones teóricas y políticas de nuestro estudio.

## 2. La innovación social como respuesta a la exclusión social y la segregación urbana

En los últimos años, el concepto de innovación social ha cobrado importancia en los debates académicos y políticos europeos. Podríamos afirmar que la innovación social se ha convertido en un concepto de moda, en parte como consecuencia de la tarea de difusión emprendida por la Comisión Europea (véase, por ejemplo, BEPA, 2010), pero también por organismos de otros países como la *Office of Social Innovation and Civic Participation*<sup>2</sup>, ubicada dentro del Consejo de Política Nacional de la Casa Blanca.

Las concepciones dominantes de la innovación social en instituciones como la Comisión Europea nos hablan de prácticas de cooperación ciudadana a través de las cuales se buscan satisfacer necesidades colectivas de distinto tipo (atención social, ocio, alimentación, acceso a la energía, etc.). Así, según un informe producido por el BUREAU OF EUROPEAN POLICY ADVISERS (2010), las innovaciones sociales:

«son innovaciones que son sociales tanto en sus fines como en sus medios (...). Concretamente, definimos las innovaciones sociales como nuevas ideas (productos, servicios y modelos) que simultáneamente satisfacen necesidades sociales (más efectivamente que sus alternativas) y crean nuevas relaciones o colaboraciones sociales. En otras palabras, se trata de innovaciones que no sólo son positivas para la sociedad sino que también refuerzan la capacidad de acción social» (2010:24)

Siguiendo esta misma definición, se remarca que la innovación social está orientada:

«no sólo a desarrollar soluciones innovadoras, sino también nuevas formas de organización y de interacción para abordar temas sociales» (ibid 2010:26).

Como ocurre a menudo con los conceptos nuevos, la innovación social es una noción cuyo significado se presta a interpretaciones diversas por parte de distintos autores y organismos. Diferentes corrientes de la literatura tienden a utilizar la noción de la innovación social de maneras muy distintas e incluso contradictorias (BASSI, 2011; BEPA, 2010; MOULAERT & *al.*, 2010; MARTÍNEZ & SUBIRATS, 2014). Algunos autores, por ejemplo, ponen énfasis en las aplicaciones tecnológicas que fomentan el intercambio online de información, bienes y servicios entre usuarios o entre la ciudadanía y las administraciones públicas. Estas aplicaciones tecnológicas pueden ser desarrolladas por «empreendedores sociales» y, al tipificarlas como innovación social, se quiere hacer hincapié en el valor social añadido que estos nuevos productos y servicios pueden generar para la sociedad en su conjunto. Esta aproximación podría definirse como una perspectiva técnica y gerencial que entiende la innovación social como un producto y no tanto como un proceso (MULGAN, 2006; LEADBEATER, 1997), una aproximación que conecta con análisis pione-

<sup>1</sup> El título completo del estudio es «Barrios desfavorecidos frente a la crisis: segregación urbana, innovación social y capacidad cívica». Esta investigación está coordinada por el Dr. Ismael Blanco (Investigador Principal), Dr. Oriol

Nel-lo, Dr. Quim Brugué y Eduard Jiménez. Recibió el apoyo del Programa RecerCaixa. Para más información véase: <http://barrisicrisi.wordpress.com/>

<sup>2</sup> <https://www.whitehouse.gov/administration/eop/sicp>

ros centrados en el efecto de las innovaciones tecnológicas en las economías domésticas o en la organización social (GERSHUNY, 1983) y con el papel de los emprendedores en dichas innovaciones (SCHUMPETER, 1934).

Este enfoque tecnológico-gerencial es uno de los que encontramos en la literatura, pero la innovación social se define y observa de diversas maneras tomando en consideración un conjunto de elementos. Entre otros, el papel de una u otra red de actores y agencias (segmento social vulnerable, emprendedor social, comunidad), un tipo de relación e interdependencia más o menos intensa con administraciones públicas en sus diferentes escalas de acción (micro, meso, macro), la imbricación en el territorio y otros factores contextuales (sociales, culturales, políticos) así como los objetivos, el tipo de proceso que se describe y sus efectos sociales. La concepción de la innovación social depende del acento que se ponga en cada uno de estos factores, que suponen una respuesta diferente a las relaciones entre lo público-estatal, lo privado-mercantil y las prácticas comunitarias (MARTÍNEZ & SUBIRATS, 2014). En el cruce de estas definiciones encontramos un debate político denso y de larga trayectoria en las ciencias sociales que, en un momento de crisis sistémica y de cambio institucional, vuelve a tomar centralidad a través de la innovación social.

Por tanto, las diferentes concepciones de la innovación social suponen focos de análisis particulares respecto al papel de unos u otros actores y respecto a la culminación de unos u otros objetivos. Cada concepción supone entender la innovación como un producto o servicio que se introduce en el mercado o como un proceso social. También, y esto es especialmente importante en el enfoque de la investigación en la que se basa este artículo, hay concepciones de la innovación social que la expresan como un proceso imbricado en un contexto territorial específico (VAN DYCK & VAN DEN BROECK, 2013), es decir, un proceso que no puede separarse de su dimensión socio-espacial. Una dimensión que ha estado especialmente ausente en la mirada de las instituciones europeas y en los enfoques más economicistas.

Para este artículo, es de particular interés lo que OOSTERLYNCK & *al.*, (2013: 2) llaman «el enfoque de base de la innovación social»<sup>3</sup>, el cual define la innovación social como:

«aquellas prácticas circunscritas en ámbitos locales (...) que ayudan a los excluidos sociales y a las personas y grupos sociales empobrecidos a satisfacer necesidades sociales básicas para las cuales no encuentran soluciones adecuadas ni en el mercado privado ni en las macro-políticas de bienestar» (*ibid.*, 2013: 2).

El proyecto SINGOCOM (*Social Innovation, Governance and Community Building*), coordinado por Frank Moulaert, y financiado por la Comisión Europea dentro del V Programa Marco, ha contribuido de manera decisiva a la teorización de este enfoque (véase MOULAERT & *al.*, 2010). En su definición, «la innovación social ocurre cuando la movilización de fuerzas sociales e institucionales logra la satisfacción de necesidades humanas previamente alienadas, el empoderamiento de grupos previamente silenciosos o excluidos a través de la creación de nuevas capacidades y, en último término, la transformación de las relaciones sociales —y de poder— existentes hacia un sistema de gobernanza más democrático e inclusivo» (GONZÁLEZ & *al.*, 2010: 54). Veamos con más detalle cuáles son las principales características de este enfoque de la innovación social.

En primer lugar, según esta definición, el objetivo principal de la innovación social es la satisfacción de las ‘necesidades humanas alienadas’, es decir, las necesidades que no son satisfechas como consecuencia de dinámicas de exclusión social. La exclusión social:

«puede referirse a la privación de necesidades materiales (pobreza, carencias de vivienda), pero también de necesidades sociales (acceso limitado a la educación y la salud), políticas (negación de la ciudadanía, no acceso a la toma de decisiones)» (*ibid.*, 54).

Desde esta perspectiva, se espera que la innovación social ocurra principalmente en el contexto de zonas urbanas desfavorecidas, donde los factores de exclusión tienden a concentrarse:

«es la propia concentración espacial de los factores de exclusión y la reacción frente a ellos»,

sostiene MOULAERT (2010: 11),

«la que actúa como catalizadora para la búsqueda de alternativas».

<sup>3</sup> OOSTERLYNCK & *al.*, (2013) lo denominan el «grassroots approach» de la innovación social, que hemos traducido por «el enfoque de base de la innovación social» ya que

hace referencia a prácticas comunitarias autogestionadas, de base social.

Una afirmación, esta última, que discutiremos en este artículo a partir de nuestros resultados empíricos.

En segundo lugar, según esta concepción, la innovación social no es sólo un conjunto de productos o servicios que permiten cubrir las necesidades humanas básicas, sino también un proceso que implica el empoderamiento de los grupos sociales previamente excluidos. En este sentido, la innovación social debería entenderse como un proceso complejo orientado al, cambio social o, tal y como lo definen WESTLEY & ANTADZE (2010: 2), «un proceso complejo de introducción de nuevos productos, procesos o programas que modifican profundamente las rutinas básicas, los flujos de autoridad y de recursos, o las creencias del sistema social en el que la innovación tiene lugar». Es en el marco de este proceso donde se espera que los grupos sociales previamente desmovilizados y silenciados ganen conciencia de la naturaleza social de sus necesidades y derechos, y articulen colectivamente sus demandas sobre la base de nuevas capacidades de organización. Las prácticas de innovación social, de acuerdo con MOULAERT & NUSSBAUMER (2005), constituyen procesos de aprendizaje social, concienciación, acción colectiva y movilización.

En tercer lugar, la innovación social implica el cambio en las relaciones de poder, algo que puede ocurrir:

«entre grupos sociales, entre escalas de gobierno, y entre la sociedad civil, el estado y el mercado» (GONZÁLEZ & *al.*, 2010: 55).

Más concretamente, se espera que la innovación social compense las desigualdades de poder preexistentes a favor de los grupos sociales más débiles y los barrios más desfavorecidos. La innovación social, por lo tanto, tiene como objetivo contribuir a la inclusión social y a la democratización de la gobernanza.

En resumen, «el enfoque de base» centra su atención en las:

«formas localizadas de innovación social que tienen por objetivo superar la pobreza y la exclusión social» (OOSTERLYNCK & *al.*, 2013: 2).

Se entiende la innovación social como un proceso de cambio en las relaciones sociales entre los grupos socialmente vulnerables o excluidos y el resto de la sociedad, un cambio que conlleva la transformación de las relaciones de poder a favor de los primeros. En consonancia con la literatura que pone énfasis en la dimensión espacial de la pobreza y la exclusión so-

cial (véase, por ejemplo, MUSTERD & *al.*, 2006), el 'enfoque de base' considera los barrios

«como espacios clave para el impulso y la implementación del cambio social que puede propagarse en el conjunto de la ciudad, o (...) como aquellos lugares en los que las iniciativas emancipatorias pueden emerger. El principal argumento (...) es que las iniciativas locales, a menudo en mucha mayor medida que los programas liderados por el estado, pueden galvanizar a un público muy diverso en actividades que tengan impactos a nivel de ciudad (sino más allá) en las dinámicas de cohesión urbana y de desarrollo social» (MOULAERT & *al.*, 2010: 5).

Moulaert & *al.*, reconocen, sin embargo, que elementos como:

«la larga historia de 'desintegración', marcada por la ausencia de circuitos económicos capacitadores, la fragmentación del capital social, las rupturas en las relaciones laborales tradicionales (...), la pérdida de la calidad en la acción colectiva y en los sistemas de prestación pública»,

entre otros, pueden poner en peligro el potencial de la exclusión socio-espacial como

«terreno fértil para la innovación social» (MOULAERT & *al.*, 2010: 11).

A partir del diálogo con esta aproximación, que enfatiza el valor de la innovación social en tanto que factor de empoderamiento de los colectivos excluidos, nuestro objetivo es profundizar en el análisis empírico de la relación entre la segregación socio-espacial y la innovación. Se pueden plantear dos hipótesis alternativas en este sentido. La primera sostendría que la innovación social es más probable que surja en los márgenes de la sociedad en general, y más concretamente en las periferias urbanas (y sociales), donde el fracaso del mercado y del Estado es más evidente y las consecuencias de tal 'fracaso' son más dramáticas. La segunda sugiere que, a pesar de que las necesidades sociales en estas áreas son más apremiantes, las comunidades que residen en ellas tienden a tener más dificultades para reunir los recursos que hacen posible la acción colectiva (tiempo, dinero, capital social, recursos culturales, etc.).

### 3. Barrios y Crisis: objetivos y métodos

El proyecto 'Barrios y Crisis' nos permite explorar la dinámica de la innovación social como respuesta a las consecuencias socio-espaciales de la crisis económica y financiera

en Cataluña. Más concretamente, este estudio tiene tres objetivos principales. En primer lugar, analizar la dinámica de la segregación urbana en Cataluña en el contexto de la crisis, explorando cómo la dimensión social y espacial de la crisis interactúan en el nivel urbano. En segundo lugar, identificar los factores que contribuyen a la capacidad de las zonas urbanas desfavorecidas para hacer frente a los efectos de la crisis. Concretamente, el estudio aborda la contribución de las prácticas de innovación social a la capacidad de resiliencia de las comunidades más vulnerables. En tercer lugar, hacer propuestas que estimulen el debate sobre las estrategias que tanto las administraciones públicas como las organizaciones sociales pueden desarrollar para hacer frente a las consecuencias socio-espaciales de la crisis.

Para cumplir estos objetivos, hemos utilizado tres métodos principales de investigación:

1. el análisis estadístico y cartográfico de la evolución de la segregación urbana en Cataluña en el periodo 2001-2012. Para observar la segregación urbana, se han usado dos variables sociales (porcentaje de población extranjera residente sobre población total y porcentaje de población desocupada), y dos variables urbanísticas (valor catastral medio de la vivienda y superficie media de la vivienda). Las 4 variables han sido analizadas a nivel de sección censal, con más de 5000 unidades de información. Esto nos ha permitido estudiar el comportamiento de la segregación urbana antes y durante la crisis, a partir de la construcción de un índice sintético de segregación espacial y de la representación cartográfica de las secciones censales con valores extremos en las variables estudiadas<sup>4</sup>.
2. el mapeo de la innovación social en Cataluña, a través de una cartografía que identifica y geolocaliza más de 700 prácticas (ver FIG. 1). A partir de mapas existentes que hemos actualizado y otras bases de datos que hemos sistematizado, hemos elaborado un mapa con prácticas georeferenciadas agrupadas en 4 categorías: solidaridad ciudadana; territorio, medio ambiente y energía; economía y consumo alternativo y espacios autogestionados. Las categorías de las prácticas de innovación social se subdividen en 8 sub-ca-

tegorías: bancos del tiempo, movimientos antidesahucios, huertos urbanos, energía alternativa, redes telemáticas ciudadanas, finanzas sociales, grupos de consumo y espacios autogestionados.

3. el análisis comparado de 6 estudios de caso correspondientes a distintas áreas urbanas periféricas de diferentes ciudades de Cataluña (Ciutat Meridiana en Barcelona; Bellvitge en L'Hospitalet del Palau; Rocafonda en Mataró; Pardinyes en Lleida y Salt en Girona<sup>5</sup>). A través de la triangulación de diferentes técnicas de recolección de datos (fuentes documentales, entrevistas en profundidad y observación directa de movilizaciones de base ciudadana), hemos analizado las particularidades de los efectos de la crisis en cada área, las respuestas ofrecidas por parte de la administración y de las comunidades locales, y la importancia de la participación y de la colaboración público-comunitaria.

#### 4. Innovación social contra la segregación socio-espacial

En cuanto al estudio de la evolución de la segregación urbana, la investigación que aquí presentamos nos ha permitido observar que, a pesar de partir de niveles comparativamente bajos (por ejemplo, si los contrastamos con países vecinos como Francia), la segregación territorial de los distintos grupos sociales ha ido claramente en aumento a lo largo de los últimos años. Es decir, en Cataluña no sólo observamos un incremento significativo de las desigualdades sociales (SARASSA & *al.*, 2013), sino también una mayor separación espacial de los grupos sociales en función de una serie de variables que podemos correlacionar con el nivel de renta (desempleo, inmigración, valor y tamaño de la vivienda). Asimismo, el estudio nos permite observar que dicho incremento de la segregación urbana no responde estrictamente a las consecuencias de la crisis, sino que tiene que ver con profundas transformaciones residenciales que se produjeron en el contexto de la burbuja inmobiliaria y en el contexto de un fuerte incremento de la inmigración extracomunitaria. Otro aspecto interesante a destacar es que la segregación no es sólo un fenómeno que afecte a los grupos de menor renta, sino que, en realidad, ha crecido más rápidamente y se produce con más intensidad entre los grupos

<sup>4</sup> Para una explicación detallada de los resultados del análisis de la segregación urbana en Cataluña véase NEL-LO & BLANCO, 2015. Se pueden consultar más detalles de la metodología utilizada en <https://barrisicrisi.wordpress.com/>

<sup>5</sup> Salt es un municipio; sin embargo, su función urbana en el área metropolitana de Girona es similar a las áreas urbanas mencionadas.

más de rentas más altas los cuales tienden a vivir en espacios más segregados físicamente y más homogéneos socialmente que los grupos sociales de estatus medio y bajo. Por último, otra de las conclusiones relevantes de este estudio, y que nos permite calibrar el valor de las prácticas micro-locales de innovación social, es que la segregación urbana es un fenómeno de carácter metropolitano, pudiendo ser las desigualdades entre municipios tan o más intensas que las desigualdades entre barrios dentro de un mismo municipio. Esto último conlleva un reto redistributivo que requiere ser abordado a nivel supramunicipal (NEL·LO & BLANCO, 2015).

El estudio de las dinámicas evolutivas de la segregación urbana nos permite enmarcar y valorar el potencial transformador de las prácticas de innovación social. La primera herramienta de la que nos hemos dotado en este sentido es la del Mapa de la Innovación Social en Cataluña. Este Mapa fija su atención en aquellas prácticas iniciadas y dirigidas por actores sociales (con o sin el apoyo de actores institucionales y privados) que:

- a) Tienen por objeto satisfacer necesidades sociales de signo diverso.

- b) Proponen alternativas sociales y políticas al *statu quo*.  
c) Aspiran a transformar relaciones de poder.

Nuestra definición, por lo tanto, no incluye ninguna referencia a la exclusión social, ya que no damos por sentado que la innovación social se produzca principalmente en el marco de las comunidades más desfavorecidas ni que tenga por objeto principal contrarrestar los procesos de exclusión o segregación. A diferencia del «enfoque de base» expuesto en la sección teórica de este trabajo, en nuestro estudio pensamos en la relación entre la innovación social y el empoderamiento de las comunidades más pobres como una pregunta de investigación, más que como una premisa.

La elaboración de esta cartografía nos permite observar la distribución de las prácticas socialmente innovadoras desde un punto de vista territorial, distinguiendo entre categorías y sub-categorías.

Respecto a la distribución territorial de las prácticas de innovación social identificadas, la cartografía hace evidente que es muy desigual (ver FIG. 2). La gran mayoría se locali-

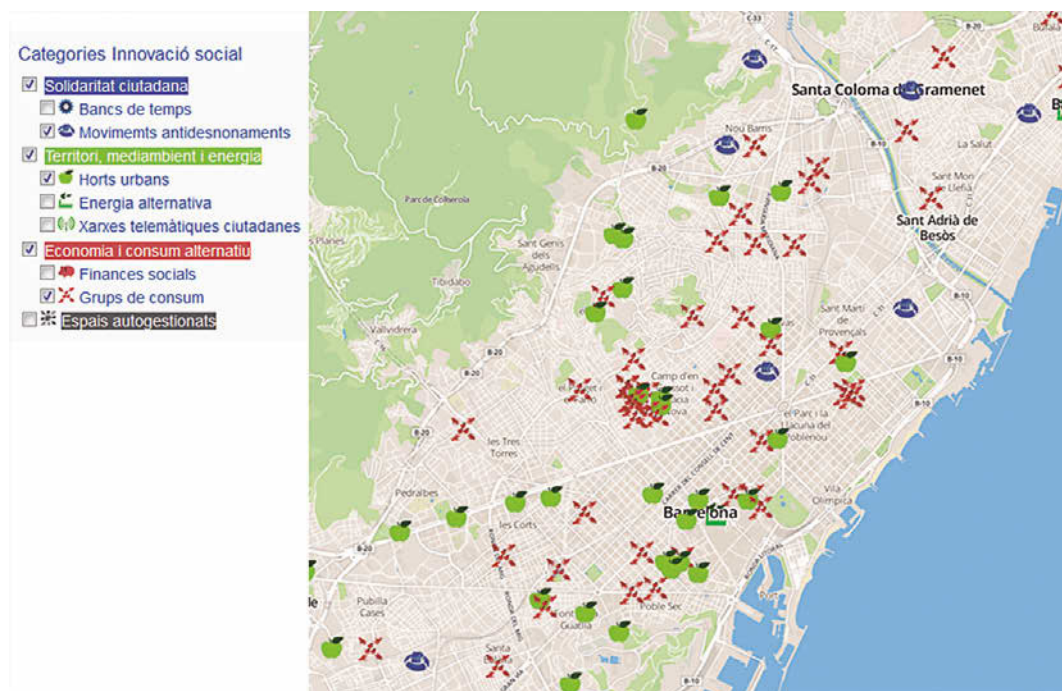


FIG. 1/ Prácticas de innovación social en la ciudad de Barcelona: huertos urbanos, proyectos financiados con banca ética y asambleas locales del movimiento antidesahucios

Fuente: Mapa de Innovación Social de Cataluña.

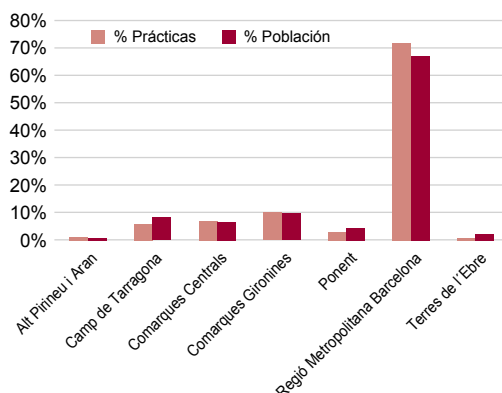


FIG. 2/ Distribución territorial de las prácticas de innovación social y de la población

Fuente: Elaboración propia a partir del *Mapa de Innovación Social de Catalunya* y del INSTITUT D'ESTADÍSTICA DE CATALUNYA.

zan en la Región Metropolitana de Barcelona (concretamente el 71,4%), mientras que otros ámbitos territoriales apenas sobrepasan el 1% (Terres de l'Ebre con 1,1% o Alt Pirineu i Aran con el 1,4%)<sup>6</sup>. Sin embargo, esta distribución territorial de las prácticas de innovación social es bastante proporcional a la distribución de la población por ámbitos territoriales. Por ejemplo, si bien el número de prácticas localizadas en la Regió Metropolitana de Barcelona es ligeramente superior a su peso poblacional (66,9% de la población y 71,4% de prácticas), en las Comarques Gironines el peso de ambos datos es prácticamente el mismo (10% poblacional y 9,9% de prácticas de innovación).

Respecto a las categorías, las prácticas más numerosas son aquellas relacionadas con la economía social y el consumo alternativo, llegando a representar casi la mitad del total (43,8%) (ver FIG. 3). Por otro lado, los espacios autogestionados (19,3%), las prácticas de solidaridad ciudadana (19,3%) y aquellas orientadas al territorio, medio ambiente y energía (17,6%) tienen unos pesos similares. Si nos fijamos en las sub-categorías, las prácticas más numerosas son los proyectos apoyados en finanzas sociales, seguidos de los grupos de consumo y los espacios autogestionados (mayoritariamente ateneos populares o similares). Las prácticas de innovación social menos prolíficas son las de energía alternativa (20) y las redes telemáticas ciudadanas (19). Esto se debe, seguramente, a que este tipo de prácticas mayoritariamente tienen una organización a nivel comarcal, mientras que el resto tienen un carácter más local o incluso

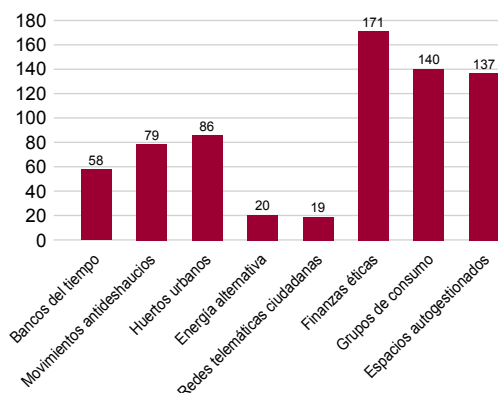


FIG. 3/ Prácticas de innovación social por sub-categorías

Fuente: Elaboración propia a partir del *Mapa de Innovación Social de Catalunya*.

micro-local. Los movimientos antidesahucio combinan grupos a nivel local con otros que trabajan a escala comarcal.

El peso relativo de los distintos tipos de prácticas en los respectivos ámbitos territoriales es bastante similar, si bien existen dos excepciones importantes (ver FIGS. 4 y 5). Por un lado, los proyectos impulsados con finanzas sociales se encuentran muy concentrados en la Región Metropolitana de Barcelona. Por otro, los espacios autogestionados tienen un peso relativo más importante fuera de la Región Metropolitana de Barcelona, en buena medida como consecuencia del peso de los ateneos populares en los municipios extrametropolitanos.

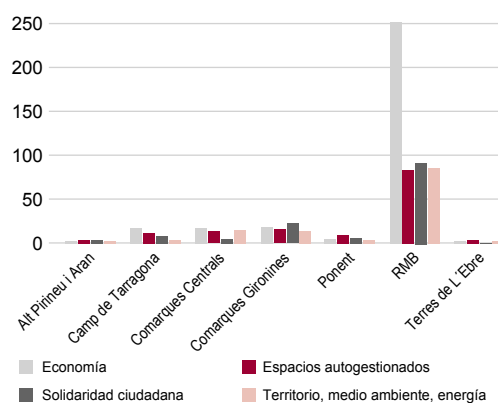


FIG. 4/ Prácticas de innovación social por ámbito territorial y categorías

Fuente: Elaboración propia a partir del *Mapa de Innovación Social de Catalunya*.

<sup>6</sup> El Mapa de la Innovación Social de Catalunya está en permanente evolución ya que de forma colaborativa se pue-

den añadir nuevas iniciativas. Estos datos corresponden a mayo de 2015.

FIG. 5/ Prácticas de innovación social por ámbito territorial y sub-categorías

	Alt Prineu i Aran		Camp del Tarragona		Comarques Centrals		Comarques Gironines		Ponent		Regió Metropolitana Barcelona		Terres de l'Ebre	
Bancos del tiempo	2	20%	3	7,1%	1	2%	7	9,9%	2	9,1%	43	8,5%	0	0%
Movimientos antideshaucios	1	10%	6	14,3%	4	8%	15	21,1%	4	18,2%	48	9,5%	1	12,5%
Huertos urbanos	1	10%	2	4,8%	7	14%	10	14,1%	2	9,1%	64	12,6%	0	0%
Energía alternativa	1	10%	1	2,4%	3	6%	3	4,2%	1	4,5%	10	2,0%	1	12,5%
Redes telemáticas ciudadanas	0	0%	1	2,4%	5	10%	2	2,8%	0	0,0%	10	2,0%	1	12,5%
Finanzas éticas	0	0%	5	11,9%	5	10%	11	15,5%	4	18,2%	146	28,8%	0	0%
Grupos de consumo	2	20%	12	28,6%	12	24%	7	9,9%	1	4,5%	104	20,5%	2	25,0%
Espacios autogestionados	3	30%	12	28,6%	13	26%	16	22,5%	8	36,4%	82	16,2%	3	37,5%
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>100%</b>	<b>42</b>	<b>100%</b>	<b>50</b>	<b>100%</b>	<b>71</b>	<b>100%</b>	<b>22</b>	<b>100%</b>	<b>507</b>	<b>100%</b>	<b>8</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del Mapa de Innovación Social de Cataluña.

Una primera aproximación al análisis territorial de la innovación social, basada en el caso concreto de la ciudad de Barcelona, nos permite observar que las mayores concentraciones de prácticas socialmente innovadoras no se producen necesariamente en los barrios más desfavorecidos (ni tampoco en los más ricos). Por ejemplo, uno de los barrios con mayor concentración de experiencias es el de Gràcia, una zona que se caracteriza por la mezcla de viejas y de nuevas generaciones, con una gran vitalidad cultural, y con una red muy densa de organizaciones sociales y comunitarias. Gràcia está lejos de ser un 'barrio desfavorecido'. Sin ser uno de los barrios más ricos de la ciudad, no se ha visto especialmente afectado por los efectos de la crisis económica. Por otro lado, también observamos cómo una categoría en concreto, la de las asambleas locales de la PAH, tiende a tener una presencia mucho más significativa en barrios de renta más baja (ver FIG. 1).

La superposición de los mapas de la innovación social y de la segregación urbana nos permite hacer un análisis más sistemático de los patrones de distribución espacial de la innovación social y su correlación con los procesos de segregación socio-espacial (ver FIG. 6). Los resultados son reveladores: el 87% de las prácticas de innovación social se localizan en áreas de no segregación, independientemente del tipo de práctica y de la región<sup>7</sup>. En otras palabras, lo que estos datos nos indican es que este tipo de prácticas no tiende a surgir ni en áreas urbanas con ingresos altos, ni entre

las comunidades más pobres, sino que emergen en zonas de baja segregación barrios con ingresos medios o con niveles significativos de mezcla social. Lejos de ser una estrategia de personas y grupos sociales socialmente excluidos y empobrecidos (OOSTERLYNCK & al., 2013), las prácticas de innovación social identificadas en nuestra cartografía nacen sobre todo en áreas socialmente integradas y (de acuerdo con el análisis del caso concreto de Barcelona) parecen estar lideradas por grupos sociales de estatus social medio que experimentan a través de ellas formas alternativas de consumo, interacción social y participación política. La PAH, como hemos comentado, es el único movimiento de los cartografiados con una capacidad significativa de penetración en los barrios populares.

Somos conscientes de que las prácticas recogidas en el Mapa de la Innovación Social no cubren la enorme variedad de respuestas innovadoras iniciadas por los ciudadanos en los últimos años para hacer frente a la crisis. Cartografiar todas estas prácticas en todo el país habría sido extremadamente difícil, tanto por razones operativas como por razones conceptuales. Sin embargo, podemos complementar dicha información con los seis casos de estudio. Dichos casos corresponden a zonas urbanas periféricas y desfavorecidas de diferentes ciudades metropolitanas de Cataluña. Los orígenes históricos de estos barrios son similares, así como sus principales indicadores socioeconómicos (como mínimo en el inicio del periodo estudiado, 2001). En

<sup>7</sup> Como ya se ha apuntado, el Mapa de la Innovación Social de Catalunya está en constante actualización. Estos datos corresponden a enero de 2015, cuando se realizó la super-

posición de los mapas de la segregación y la innovación social.

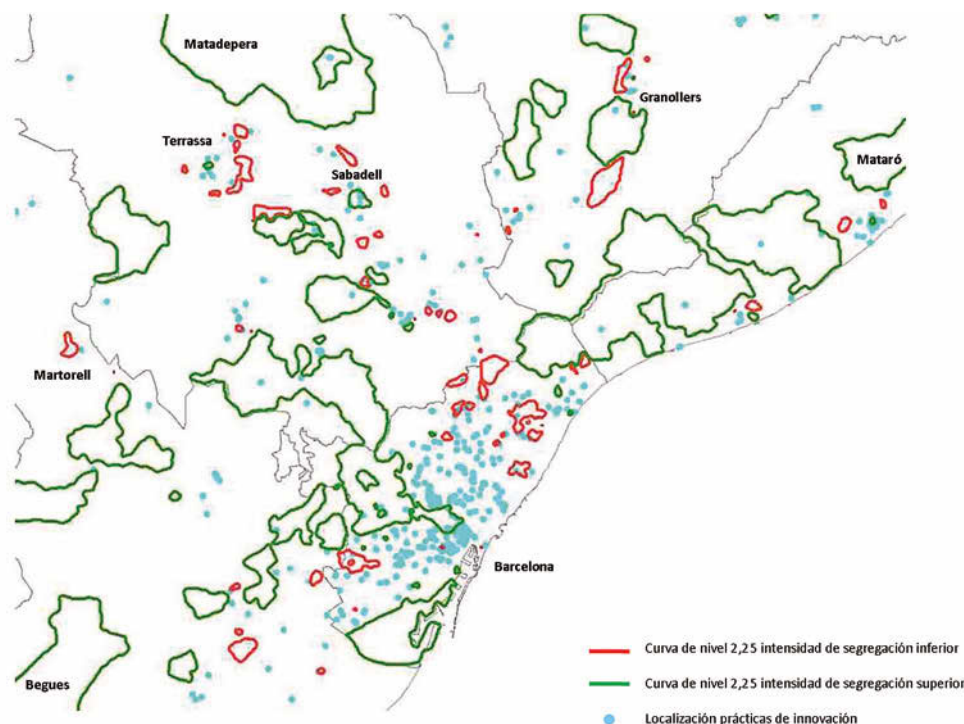


FIG. 6/ **Intensidad de segregación urbana vs. Localización de prácticas de innovación social (Región Metropolitana de Barcelona)**

Fuente: Elaboración propia a partir del Mapa de Innovación Social y del Mapa de Segregación Urbana de Cataluña (2014).

cambio, entre 2001 y 2012, su evolución ha sido significativamente diferente: actualmente, por ejemplo, el porcentaje de la población desempleada en los barrios de Pardinyes (Lleida) y Bellvitge (L'Hospitalet) son más bajas que el promedio de su ciudad, mientras que las consecuencias de la crisis han sido mucho más dramática en barrios como Ciutat Meridiana (Barcelona), Palau Rocafronda (Mataró), y el municipio de Salt (Girona) (ver FIG. 7<sup>8</sup>). El caso de Santa Eugènia (Girona) se encuentra en un punto intermedio entre estos dos extremos.

El estudio en profundidad de estos casos nos ha permitido identificar las respuestas a la crisis que han surgido en este tipo de áreas urbanas y, a través de la comparación de sus trayectorias recientes, explorar la importancia de la 'innovación social' como factor explicativo de su desigual capacidad de resistencia frente a las consecuencias de la crisis.

El análisis de los seis estudios de caso revela, en primer lugar, que las comunidades más pobres no permanecen pasivas frente a la crisis, sino que también se movilizan para ofrecer respuestas a una situación que les afecta especialmente. El tipo de respuestas más comunes en este tipo de áreas urbanas se pueden clasificar en dos grupos principales. Por un lado, prácticas de movilización social y resistencia contra los recortes del sector público y los desahucios de viviendas. En casi todos los casos, se han producido fuertes movilizaciones contra los recortes en la sanidad pública, la educación pública y los servicios sociales. Dos ejemplos significativos de este tipo de movilizaciones son las manifestaciones en contra del cierre de los centros de salud comunitarios en Palau Rocafronda (2014) y Ciutat Meridiana (2013). Las asambleas locales del movimiento antidesahucios han sido muy fuertes en Ciutat Meridiana, Palau Rocafronda, Santa Eugènia y Salt.

<sup>8</sup> El porcentaje de población desempleada está calculado en base al total de población del barrio con edad de trabajar (16-65 años). Las tasas de desempleo real son más altas, debido a que se calculan en base a la población activa (de

la población en edad de trabajar se excluye aquella que no percibe un trabajo remunerado o no busca trabajo). Sin embargo, no existen datos de población activa a nivel de barrio.

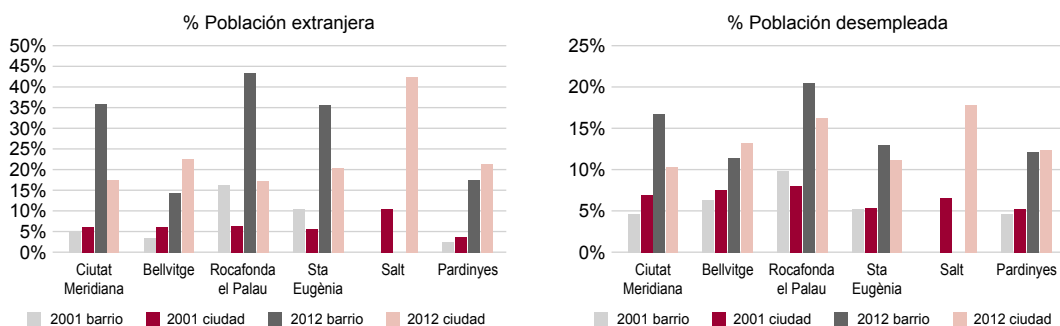


Fig. 7/ Población extranjera y desempleada en los casos de estudio

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Vivienda de 2001 y 2011.

Por otro lado, la solidaridad y las redes de intercambio que tratan de satisfacer necesidades sociales básicas, como alimentos, ropa, material escolar y cuidado de niños. Una parte significativa de la población de estas áreas urbanas, por ejemplo, acuden a bancos de alimentos, consiguen ropa en roperos sociales, adquieren materiales escolares a través de redes comunitarias de intercambio y acceden a servicios de cuidado de niños gracias a redes de solidaridad y ONG. Estos tipos de prácticas no necesariamente tienen el poder de transformación que se presume en las prácticas de innovación social, sino que simplemente tratan de satisfacer necesidades sociales urgentes, aunque seguramente el potencial de estas prácticas para generar nuevos comportamientos participativos entre la ciudadanía no es desdeñable.

El tipo de prácticas de innovación social identificado en el Mapa de Innovación Social tiene una presencia escasa en los seis barrios analizados (con la excepción significativa de las asambleas locales del movimiento antidesahucios). Además, muchas de las prácticas detectadas en estas áreas urbanas reciben un fuerte apoyo de administraciones públicas u organizaciones no gubernamentales externas (o incluso son iniciadas por estos actores). Los proyectos apoyados en finanzas sociales, los grupos de consumo, las cooperativas de energía, etc., parecen estar más adaptados a grupos sociales con ingresos medios y con un nivel de sofisticación política relativamente más alto y con recursos suficientes para asumir los costes extra de este tipo de prácticas (los alimentos ecológicos en los grupos de consumo, por ejemplo, tienden a ser bastante más caros que en los supermercados convencionales). La innovación social, por lo tanto, no surge necesariamente en las comunidades más necesitadas, sino en aque-

llas con más recursos para la acción colectiva (recursos culturales, redes sociales, ingresos, tiempo...). El tipo de respuestas sociales a la crisis que predominan en las áreas urbanas más desfavorecidas, según nuestros datos, se centra más bien en la resolución de necesidades sociales muy concretas y acuciantes (como la ropa, la vivienda o la alimentación), así como en la lucha contra los recortes del sector público, alejándose de los ideales autogestionarios con los que normalmente se asocia el concepto de la innovación social.

Todo ello no significa que la capacidad de organización y de acción social en las áreas urbanas más desfavorecidas no sea un factor relevante de resiliencia comunitaria, al contrario, al comparar las trayectorias de privación de las áreas urbanas analizadas y su desigual capacidad para resistir a los efectos de la crisis, la colaboración sostenida entre actores públicos y comunitarios nos aparece como un factor explicativo de gran importancia. Las áreas urbanas más vulnerables son aquellas que atrajeron la mayor proporción de población inmigrante desde finales de la década de 1990, durante los años del boom inmobiliario. Según lo que hemos podido observar en el trabajo cualitativo realizado, estas áreas (particularmente Salt, Ciutat Meridiana y Palau Rocafonda) tienen en común bajos niveles de autoestima colectiva. A ello hay que añadir la existencia de una percepción de marginación histórica por parte de las administraciones públicas. Los bajos niveles de orgullo e identidad comunitaria de la población motivaron que, durante los años de la burbuja inmobiliaria, una gran parte de su población decidiera aprovechar las circunstancias del mercado inmobiliario para irse de sus barrios. Este proceso se intensificó como consecuencia de la llegada masiva de inmigrantes, ya que alimentó la percepción de un proceso de

*guetización*. Las condiciones objetivas de la vulnerabilidad de estas áreas urbanas empeoraron drásticamente como consecuencia de un intenso proceso de reemplazo de la población, como se observó más adelante durante los años de la crisis.

Sin embargo, barrios como Bellvitge y Pardinyes durante esos mismos años siguieron tendencias opuestas, a pesar de partir de una posición muy similar a la de Ciutat Meridiana, Salt y Palau Rocafronda. Estos barrios presentan tasas más bajas de población extranjera en comparación con sus respectivas ciudades (L'Hospitalet y Lleida). En Bellvitge, el fuerte orgullo de barrio y la fuerte identidad de la comunidad favorecieron que los residentes tradicionales se quedaran en el barrio durante los años del boom inmobiliario. Pardinyes no sólo logró mantener su población tradicional, sino que también atrajo a nuevas familias jóvenes de clase media en las nuevas viviendas construidas desde el final de la década de 1990. Ambos barrios se han beneficiado históricamente de fuertes inversiones públicas en el espacio público, equipamientos y servicios públicos que han supuesto mejoras significativas en la calidad del entorno. Los altos niveles de orgullo de barrio son también una consecuencia (y una causa) de la fuerte organización de las comunidades y de la influencia de los ciudadanos en las políticas urbanas. Tal influencia es el resultado tanto de movilizaciones sociales (sobre todo en los años de la transición democrática) como de la colaboración sostenida con las administraciones públicas locales.

La comparación entre los casos de estudio indica que la acción colectiva tiene un gran poder explicativo de la capacidad de las comunidades para hacer frente a los efectos de la crisis. Esa capacidad de acción colectiva es importante en la medida en que se sostiene durante un largo tiempo, está integrada en acuerdos de colaboración con las administraciones públicas y tiene repercusiones claras en cuanto a la mejora de las condiciones de vida en la zona.

## 5. Observaciones finales

Este artículo cuestiona una de las corrientes interpretativas más influyentes en el campo de la innovación social, el llamado «enfoque de base», el cual enfatiza en el valor de la innovación social como estrategia para compensar el fracaso del mercado y del Estado en el contexto de los barrios vulnerables.

Nuestro estudio revela que la innovación social no surge necesariamente en las comunidades más necesitadas, sino que tiende a hacerlo en las zonas que concentran más recursos para la acción colectiva. Poner el énfasis en las prácticas ciudadanas horizontales y de cooperación como respuesta al 'fracaso del Estado y del mercado' no sólo puede ser fútil, sino que conlleva el riesgo de terminar reforzando el problema redistributivo que está detrás de los procesos de segregación socioespacial, aumentando la distancia entre los barrios en función de sus capacidades de acción colectiva, que parecen estar correlacionadas con sus diferentes estatus socioeconómicos. La capacidad de innovación social, en definitiva, depende de la disponibilidad de una serie de recursos para la acción colectiva que no pueden darse por supuestos. La apuesta por la innovación social como estrategia de satisfacción de necesidades colectivas, podríamos concluir, debería ir acompañada de políticas de fortalecimiento comunitario en aquellas áreas urbanas donde dichos recursos son más escasos por las características socioeconómicas de la población.

La comparación de las diferentes trayectorias de las áreas urbanas desfavorecidas nos ha permitido observar la importancia de las relaciones de colaboración entre los agentes gubernamentales y no gubernamentales para proporcionar soluciones conjuntas a los desafíos de las comunidades. Como reconocen OOSTERLYNCK & *al.*, (2013), la literatura convencional sobre la innovación social concibe las prácticas socialmente innovadoras como reacción al fracaso del Estado y considera la relación entre la innovación social y las instituciones públicas como muy difícil o problemática. Nuestro artículo proporciona argumentos que ponen de relieve la posibilidad y la importancia de generar sinergias positivas entre las instituciones públicas, organizaciones privadas y la sociedad civil; sinergias que necesariamente deben ir acompañadas de un gasto público suficiente que conlleve mejoras tangibles y significativas en las condiciones de vida de la población de estos barrios.

Nuestro estudio no niega las crecientes dificultades de la acción pública para hacer frente al reto de la cohesión social en las ciudades, ni la necesidad de prácticas socialmente innovadoras que complementen (y desafíen) las políticas públicas. Sin embargo, proporciona un conjunto de argumentos que advierten contra el riesgo de trasladar a la innovación social la responsabilidad de garantizar la cohesión social en nuestras ciudades y, de

manera especial, en las áreas urbanas más vulnerables. Detrás de la segregación urbana, se esconde un problema redistributivo a escala como mínimo metropolitana, un problema que exige políticas de carácter multiescalar (y no sólo local), con una fuerte implicación de los gobiernos supramunicipales. El incre-

mento y el interés en las prácticas de innovación social pueden entenderse como claro síntoma del crecimiento de las desigualdades sociales así como de la necesidad de nuevas respuestas y arreglos institucionales, pero no como una solución a problemas sociales per-severantes.

## 6. Bibliografía

- BASSI, A. (2011): «Social Innovation: Some Definitions», *Boletín del Centro de Investigación de Economía y Sociedad*, 88, marzo.
- BUREAU OF EUROPEAN POLICY ADVISORS (BEPA) (2010): *Empowering People, Driving Change. Social Innovation in European Union*, [http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications\\_pdf/social\\_innovation.pdf](http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf) [Consulta enero 2015]
- GERSHUNY, J. (1983): *Social Innovation and the Division of Labour*, Oxford University Press, Oxford.
- GONZÁLEZ, S. & F. MOULAERT & F. MARTINELLI (2010): «ALMOIN: how to analyse social innovation at the local level?» in MOULAERT & al., (eds.) (2010) *op.cit.*: 49-67.
- LEADBEATER, Ch. (1997): *The rise of the social entrepreneur*, NESTA, Londres.
- MARTÍNEZ, R. & J. SUBIRATS (2014): «Innovación social: ¿más sociedad o más mercado?», en: ABAD, F. (coord.). *Dentro de 15 años ¿escenarios improbables?*, LID Editorial, Madrid.
- MOULAERT, F. (2010): «Social innovation and community development: concepts, theories and challenges» in Moulaert et al., (eds.) (2010) *op.cit.* pp. 4-16.
- & F. MARTINELLI, & E. SWYNGEDOUW & S. González (eds.) (2010): *Can neighbourhoods save the city? Community Development and Social Innovation*, Routledge, Londres.
- MOULAERT, F. & J. NUSSBAUMER (2005): «Defining the Social Economy and its Governance at the Neighbourhood Level: A Methodological Reflection», *Urban Studies*, 42 (11): 2071-2088.
- MULGAN, G. (2006): «The Process of Social Innovation», *Innovations: Technology, Governance, Globalizations*, 1 (2): 145-162.
- MUSTERD, S. & A. MURIE & Ch. KESTELOOT (2006): *Neighbourhoods of Poverty. Urban Social Exclusion and Integration in Europe*, Palgrave, Londres.
- NEL·LO, O. & I. BLANCO (2015): «La segregació urbana a la regió metropolitana de Barcelona», *Pla Estratègic Metropolità de Barcelona 2025*, [http://pemb.cat/ca/pla-estrategic-2025/documentacio/la\\_segregacio\\_urbana\\_a\\_la\\_regio\\_metropolitana\\_de\\_barcelona/41/](http://pemb.cat/ca/pla-estrategic-2025/documentacio/la_segregacio_urbana_a_la_regio_metropolitana_de_barcelona/41/) [Consulta octubre 2015]
- OOSTERLYNCK, S. & Y. KAZEPOV & A. NOVY & P. COOLS & E. B. ARBERIS & F. WUKOVITSCH & T. SARUIS, (2013): *The butterfly and the elephant: local social innovation, the welfare state and new poverty dynamics*, <http://improve-research.eu> [Consulta enero 2015]
- SCHUMPETER, J. A. (1934 [reprinted 1997]): *The Theory of Economic Development*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- VAN DYCK, B. & P. VAN DEN BROECK (2013): *Social innovation: a territorial process. Artículo incluido en The International Handbook on Social Innovation*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- WESTLEY, F. & N. ANTADZE (2010): «Making a Difference Strategies for Scaling Social Innovation for Greater Impact», *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 15 (2): 1-19.

# Movimientos sociales y políticas urbanas locales en tiempo de crisis: el caso de Torreldones

Luis A. COLLADO CUETO (1) & Santiago FERNÁNDEZ MUÑOZ (2)

(1) Profesor Contratado Doctor. Departamento de Estructura Económica. Universidad Autónoma de Madrid.  
(2) Profesor Titular. Departamento de Humanidades. Universidad Carlos III de Madrid.

**RESUMEN:** El artículo profundiza en el origen de un movimiento social local de carácter ambiental surgido en 2005, en plena efervescencia del *boom* inmobiliario, contra una recalificación urbanística que pretendía desarrollar el entonces habitual binomio «campo de golf-urbanización de chalets» en una zona del municipio de alto valor ambiental. Se aporta un análisis de las causas, características y consecuencias de la burbuja inmobiliaria partiendo del caso de Torreldones. Se analiza la evolución de ese movimiento asociativo vecinal y su institucionalización mediante la creación de un partido político que se presentó por primera vez a las elecciones en el año 2007 y se hizo con la alcaldía de la localidad en 2011, revalidando la misma cuatro años después con la obtención de una mayoría absoluta. Finalmente se profundiza en los cambios en la gobernanza, en las políticas urbanas y en las prioridades de gestión de la crisis del gobierno de ese partido con el fin de determinar en qué medida ha existido un cambio en la gobernanza local y cuál ha sido su alcance.

**DESCRIPTORES:** Movimientos sociales. Políticas urbanas. Torreldones (Madrid).

## 1. Burbuja inmobiliaria, corrupción, crisis y movimientos sociales

Uno de los elementos destacados, con mayor o menor énfasis, por todos aquellos que han analizado el *boom* inmobiliario español es que contó con un amplio respaldo social o al menos que no existió una reacción ciudadana de suficiente intensidad como para detener algunos de los procesos

que a la postre han estado en el origen de la actual crisis económica y social (BURRIEL, 2008; QUESADA & *al.*, 2013; ROMERO, 2010; VILLORIA & JIMÉNEZ, 2012). Eran muchos y significativos los ejemplos de políticos locales implicados en casos de corrupción ligados a temas urbanísticos que eran reelegidos con mayorías absolutas en sucesivas elecciones, posiblemente porque el *boom* atrapaba a una parte de la población y la hacía beneficiarse

Recibido: 22.11.2015; Revisado: 10.06.2016.  
Correo electrónico: luis.collado@uam.es;  
scferman@hum.uc3m.es

Los autores agradecen los comentarios de los evaluadores anónimos.

de la misma directa o indirectamente, en línea con la realidad apuntada por BARBERÁ & FERNÁNDEZ-VÁZQUEZ (2012). La reacción social generalizada frente a las malas prácticas políticas se inició una vez que la crisis afectó a la calidad de vida de la población, algo que se refleja de forma clara en la pérdida de confianza de los ciudadanos en los partidos políticos, considerados en el momento de elaboración de este artículo como el cuarto problema del país, según los datos del barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). La evolución admite pocas dudas: en el año 2005 el 20,5% de la población española no otorgaba ninguna confianza a los partidos políticos; cinco años después ese porcentaje se elevó hasta el 45,6%.

La pérdida de confianza en las instituciones y los partidos se ha visto acompañada de un crecimiento en la relevancia que se concede a la corrupción, considerada en los barómetros publicados desde 2013 como el segundo problema más grave existente en España, tras el paro. En 2005 el desempleo preocupaba al 49% de los encuestados, la economía al 14,4% y la corrupción al 0,2%. En enero de 2015 esos porcentajes se habían elevado al 79,4%, 24,5% y 55,5% respectivamente.

Las elecciones municipales y autonómicas de mayo de 2015 han supuesto la materialización más evidente de la pérdida de confianza en los partidos que habían gestionado el *boom* inmobiliario y la posterior crisis, por una parte importante de la ciudadanía. Plataformas y movimientos ciudadanos han alcanzado los equipos de gobierno de los ayuntamientos de Barcelona, Madrid y un significativo número de consistorios de diverso tamaño. El reclamo de una mayor transparencia y conexión con los ciudadanos así como la exigencia de una postura más firme contra la corrupción son valores compartidos por la mayoría de ese tipo de fuerzas políticas, surgidas en gran parte de movimientos sociales. Un alto porcentaje de las nuevas formaciones locales no están adscritas a una ideología definida, más allá de pretender devolver a los partidos y a los gobiernos la legitimidad social que supuestamente las urnas por sí solas ya no les daban. Los movimientos y plataformas que han dado lugar a esos partidos de nuevo cuño cumplen así con la definición que Castells realiza de los movimientos sociales, entendidos:

«como las acciones colectivas conscientes cuyo impacto, tanto en caso de victoria como de derrota, transforma los valores y las instituciones de la sociedad» (CASTELLS, 1998: 25).

Parece claro que la profundidad de la crisis y sus consecuencias sociales han estado en el origen del surgimiento y posterior institucionalización de los movimientos sociales más pujantes en la actualidad. Sin embargo ha habido también grupos que surgieron en los momentos álgidos del *boom* inmobiliario, cuando el frenesí del crecimiento y la revalorización de los activos inmobiliarios hacían a los ciudadanos ser más tolerantes con los desarrollos urbanísticos más cuestionables o incluso con la corrupción. Se trata de casos excepcionales, surgidos en otro contexto, que precisamente por ello resultan de especial interés. El artículo analiza el caso de Torrelodones, uno de los más reconocidos y que ha aparecido en medios de comunicación nacionales e internacionales. El estudio se apoya en el marco de referencia que ofrecen las teorías y estudios empíricos que abordan la cuestión de la institucionalización de los movimientos sociales.

El papel de los movimientos sociales y su institucionalización es un tema ampliamente debatido en la literatura científica y sobre el cual existe un marco teórico amplio y bien definido. Los estudios empíricos ponen de manifiesto la dificultad para categorizar estos movimientos debido a la diversidad de objetivos y a los límites difusos que tienen respecto a otras formas de acción política (SANTAMARINA, 2008). Dentro de la pluralidad de conflictos que dan lugar a estos grupos, uno de los más destacados en el ámbito local es el ambiental. En el estudio que JIMÉNEZ (2005) realiza sobre el impacto político de los movimientos sociales en España, es evidente el vínculo entre la movilización ambiental y la escala local. Ello parece deberse a la baja institucionalización de la política ambiental y a la mayor facilidad para promover asociaciones locales de base ecológica, principalmente relacionadas con los conflictos derivados de la ordenación del territorio. Esto parece estar determinado a su vez por la desconexión entre las decisiones políticas de desarrollo urbano y la percepción que la población tiene de las mismas. El ámbito municipal presenta además un marco favorable para la generación de estos movimientos sociales debido a la presencia de un número de agentes reducido y a la existencia de redes formales e informales que facilitan su interconexión e interacción.

Ahora bien, aunque el ámbito local y los problemas relacionados con los usos del suelo son un germen propicio para el surgimiento de movimientos sociales, en general existe un

bajo grado de institucionalización posterior de la protesta ambiental, limitándose en la mayoría de los casos a acciones demostrativas de protesta. Esto se debe a que:

«los escenarios institucionales que teóricamente facilitarían la generalización de las problemáticas, tales como la participación orgánica o la democracia directa, están regulados de forma muy restringida, de tal manera que aparecen como espacios de participación difíciles de activar y sujetos al control político de las autoridades» (JIMÉNEZ 2005:163).

Por otra parte también se señala en este estudio la reticente participación de los partidos políticos en las demandas ambientales, situándose un paso por detrás de las acciones de protesta de los ciudadanos y más como acompañantes que como promotores.

Los estudios empíricos sobre los movimientos locales de carácter ambiental muestran sus dificultades para lograr su institucionalización, más aún cuando se trata de hacerlo en primera persona. En la mayor parte de los casos permanecen más como plataformas de protesta social que como protagonistas de cambio. El caso de Torrelodones resulta especialmente interesante, tanto por el momento en el que surgió (año 2005) como por el proceso de institucionalización de ese movimiento social que terminó transformándose en un partido político local, llegando incluso a gobernar el municipio.

## 2. Crisis del modelo local tradicional y de la burbuja inmobiliaria en Torrelodones

Torrelodones es un municipio de pequeño tamaño de la segunda corona del área metropolitana de Madrid, situado a 30 kilómetros de la capital. Actualmente cuenta con poco más de 23.000 habitantes en un territorio caracterizado por una relativa baja densidad de población para un municipio periurbano (1.053 hab/km<sup>2</sup> en 2014) y el dominio de la vivienda unifamiliar, que supone casi 75% del parque residencial. La población vive dispersa en 2 núcleos y seis urbanizaciones divididas por la autopista A6. Esta infraestructura genera un efecto barrera para la comunicación interna pero confiere al municipio una gran accesibilidad, completada por la presencia de una estación de tren de cercanías. Torrelodones es pues un privilegiado nodo de acceso a la red de transporte regional.

Se trata de un municipio casi exclusivamente residencial, donde prácticamente el único suelo para actividades económicas es el ocupado por un gran centro comercial, así como el que discurre paralelo a la vía de servicio de la A-6, al margen de pequeños comercios en el centro de los dos núcleos urbanos. El 80% de la población se desplaza a otro municipio para trabajar, especialmente a Madrid, no siendo por tanto ajeno al modelo del crecimiento del *com-munitig* experimentado en la región desde 1996 (LLANO, 2006). Es además el quinto municipio con mayor renta bruta disponible per cápita de la Comunidad de Madrid, situándose también todos los que lo superan en la zona noroeste de la región. No obstante, su posición ventajosa en términos de renta respecto al conjunto de la comunidad autónoma se ha reducido sensiblemente en la última década. Los estudios que analizan con detalle la renta municipal a partir de microdatos fiscales también lo sitúan entre los más ricos de España. Se trata por tanto un modelo urbano típico del *sprawl* anglosajón, similar a los suburbios de las grandes ciudades europeas y norteamericanas con las características típicas de este tipo de espacios: alta motorización (507 vehículos por cada 1.000 habitantes en 2013) y utilización del transporte privado, escasez de espacios públicos de encuentro y debilidad de las redes sociales locales.

En términos sociopolíticos es un municipio marcadamente conservador. En las últimas dos décadas el porcentaje de votos obtenidos por Partido Popular (PP) en las elecciones generales alcanzó una media del 64,2% y en las autonómicas se situó en el 61,9%. Este partido gobernó el municipio durante cuatro mandatos de forma continua tras sustituir a un grupo independiente que lo hizo en las primeras y segundas elecciones municipales.

Sin embargo se ha constituido en uno de los ejemplos de reacción de los ciudadanos ante la crisis política y social y ante la burbuja especulativa y urbanizadora que caracterizó nuestro país en el cambio de siglo. En un contexto en el que los procesos especulativos contaron con un cierto apoyo social, o al menos con la indiferencia necesaria para que salieran adelante, en Torrelodones se generó un movimiento social que primero fue capaz de frenar un intento de recalificación urbanística y poco después, transformado en partido político, pasó a gobernar el Ayuntamiento, ejerciendo una labor que se ha convertido en una cierta referencia de gobernanza en el nuevo municipalismo español, a tenor de la atención que ha suscitado en los medios de comunicación.

### 2.1. El origen: el intento de urbanización de los encinares del AHN

Al repasar la reciente historia de Torrelodones, se constata con claridad que el municipio ha participado en todas las dinámicas del proceso de transformación territorial que ha tenido lugar en España en los últimos 25 años: fuerte crecimiento del número de viviendas y de sus precios, rápida urbanización del territorio y un clima de desconfianza en los representantes políticos vinculado a la burbuja inmobiliaria.

Algunos datos reflejan con claridad la relevancia del proceso. La población de Torrelodones se duplicó en la década del *boom* (1996-2007), pasando de 10.743 a 20.452 habitantes (FIG. 1). Mientras que en el periodo 1985-1997 la población se incrementó a un ritmo medio de 482 habitantes cada año, en los años 1998-2004 el aumento medio anual fue de 1.185 personas. Desde 2005, la ralentización de los desarrollos y el efecto de la crisis frenarían el crecimiento poblacional hasta situarse en una media anual de 382 habitantes.

El aumento demográfico es resultado, prácticamente en su totalidad, de la llegada de personas no nacidas en el término, que suponen actualmente más del 95% de la población. El intenso crecimiento demográfico ha sido paralelo al aumento del parque residencial. En el período intercensal 1991-2001 el número de viviendas de Torrelodones prácticamente se duplicó, pasando de 3.671 a 6.845, y continuó incrementándose en el periodo 2001-2011, hasta llegar a las 8.253 viviendas. Los datos censales permiten comprobar también el cambio de modelo urbano. Mientras en 2001 sólo un 66,5% de las viviendas lo eran con carácter principal, en 2011 ese porcentaje se incrementó hasta el 84,3%, lo que dejó de hacer de Torrelodones un modelo de municipio de segunda residencia para convertirlo en un núcleo periurbano de Madrid que actúa como ciudad dormitorio.

Otro de los indicadores que permite comprobar la intensidad de la transformación territorial es la rápida urbanización. De acuerdo con el Proyecto *Corine Land Cover*, la superficie urbanizada ocupa ya cerca del 50% del término municipal, lo que supone 1.100 hectáreas de suelo artificial, y lo que es más significativo, este suelo artificial se ha duplicado en poco más de dos décadas.

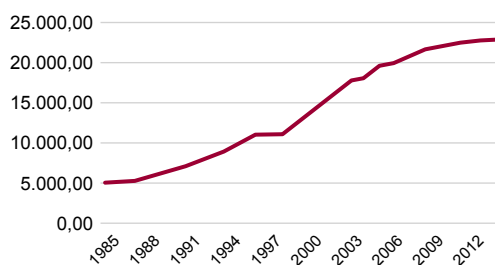


FIG. 1/ Evolución de la población empadronada 1985-2014

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Población empadronada.

Torrelodones era, por tanto, un escenario más en el que se concretó el intenso proceso de urbanización del territorio español. Pero como en tantos municipios, una de las características del *boom* inmobiliario y del crecimiento económico de aquellos años era la percepción de que estaba apoyado en bases sólidas y que se había entrado en un «círculo virtuoso» económico que parecía no tener final (GARCÍA MONTALVO, 2006 y 2010). Una vez iniciada la urbanización de una zona era necesario comenzar a tramitar la recalificación de la siguiente para dar continuidad al negocio inmobiliario e incrementar los ingresos municipales. Ese era el contexto en 2003, cuando se acababan de iniciar las obras de urbanización del Área Homogénea Sur, una zona proyectada para albergar más de 500 viviendas y acoger más de 1.500 nuevos habitantes. Aparecen entonces los primeros indicios del proyecto municipal para urbanizar los encinares del Área Homogénea Norte (AHN), denominación urbanística de los montes de Las Caballerizas, La Solana y el Enebral. Se trata de 128 hectáreas de encinar-enebral que alberga un ecosistema maduro de encinar carpetano con más de 20.000 ejemplares reproductores de encina y más de 1.000 de enebro.

El AHN forma parte del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares por su valor ambiental y porque parte del citado corredor está incluido también en la Red Natura 2000. Todo lo anterior permite concluir que el AHN es una zona de alto valor ambiental cuya vocación es mantener su cubierta forestal. Así lo entendió, en el año 2003, el pleno del Ayuntamiento de Torrelodones que aprobó por unanimidad modificar su planeamiento urbanístico para incrementar la protección de la zona debido a su valor ambiental. Para ello modificó la clasificación urbanística de la zona pasándola de *Suelo No Urbanizable Común* a *Suelo No Urbanizable Especialmente Protegido*. Meses después se celebraron elecciones municipales.

El Partido Popular, que venía gobernando en el municipio los 15 años anteriores, cambió de candidato y las ganó con mayoría absoluta. El nuevo equipo de gobierno surgido de las elecciones iniciaría poco después el proceso para urbanizar el AHN.

Analizar con detalle el intento de urbanizar los encinares de Torrelodones permite comprender las claves del proceso, comunes a gran parte del *boom* inmobiliario español, que son las que otorgan interés al caso:

- Proyectos urbanísticos desarrollados de forma individual, en ausencia de cualquier perspectiva estratégica a medio plazo sobre sus repercusiones y acerca del modelo urbano en el que se engarza cada proyecto.
- Aceptación de que los desarrollos inmobiliarios eran la única forma de financiar las entidades locales, paliar los déficits en equipamientos e infraestructuras y mantener la calidad de vida de los ciudadanos.
- Participación intensa de los cargos públicos como principales incentivadores del desarrollo inmobiliario en una búsqueda de incremento de ingresos para el municipio, dejando en segundo plano el control y evaluación de los riesgos que supone para el territorio y el sistema en su conjunto.
- Excesiva cercanía entre los responsables públicos, los propietarios de suelo, y las empresas promotoras y constructoras, especialmente en municipios pequeños y medianos.
- Fracaso de los mecanismos e instrumentos de control previstos en la legislación para evaluar los proyectos urbanísticos.
- Ausencia de transparencia y participación ciudadana en la toma de decisiones de los instrumentos de planeamiento, más allá de los procesos de información pública previstos en la ley, pese a que en muchos casos implicaron una transformación profunda del territorio y de la calidad de vida de la población.
- Asunción final por el Estado de un alto porcentaje de los costes económicos de los procesos especulativos a través del rescate de las cajas de ahorros. Estas entidades atesoraban un importante patrimonio de suelo comprado a precios muy elevados, que ha visto muy reducido su valor y que a medio y largo plazo tampoco es previsible que aumente.

El Ayuntamiento presentó un proyecto de urbanización de los encinares del AHN que pretendía construir 1.536 viviendas, un campo de golf, dos complejos empresariales, dos centros

educativos, un centro de salud y una zona comercial, con una previsión de incorporar 5.000 nuevos habitantes al municipio.

Todo el proceso de redacción del proyecto, desde la memoria inicial hasta el estudio de impacto ambiental, emplea los mismos argumentos con los que se justificaron otros muchos proyectos urbanizadores desarrollados en los últimos años en España. El proyecto de *urbanización* se transforma en proyecto de *desarrollo*, clave para el futuro progreso económico del municipio y sus habitantes, fundamental para garantizar el equilibrio financiero del Ayuntamiento y para asegurar la dotación de equipamientos (sanitarios, educativos y deportivos) de los habitantes ya instalados. A ello se añade que a partir de un determinado momento, todos los proyectos de urbanización pasan a ser calificados de *sostenibles*, diseñados con los máximos criterios de eficiencia energética, de reducción del consumo de agua e incluso se asegura que la urbanización de espacios protegidos es la mejor manera de preservarlos. Torrelodones es un perfecto ejemplo de este tipo de discurso, tal y como apuntaba la concejala de urbanismo en el pleno municipal, según se recoge en sus actas:

«[el proyecto se propone] precisamente, para proteger la zona, preservarla, evitar su deterioro y evitar, además, un desarrollo desproporcionado en el futuro (...) la actual calificación del AHN, como suelo no urbanizable protegido, no garantiza en términos reales su protección, que sí se lograría, en el caso de que las zonas de mayor valor y masas arbóreas adoptaran la clasificación de zona verde pública (...) las bondades del proyecto, son la baja densidad, sostenibilidad, extraordinaria cesión del suelo de particulares a la administración, la garantía de desarrollo económico a futuro en un municipio (...) La realidad es que el desarrollo del AHN, es la única acción que permitirá la valoración, conservación integral y protecciones efectivas de las zonas con alto valor ecológico» (AYUNTAMIENTO DE TORRELODONES; 2008).

Quizás uno de los elementos que más llama la atención del proceso de urbanización en Torrelodones, similar al de otros muchos lugares en esa época, es la ausencia de cualquier perspectiva estratégica a medio plazo sobre sus repercusiones y acerca del modelo urbano en el que se engarza cada proyecto. Los desarrollos urbanísticos de gran entidad raramente quedan enmarcados en planes de ordenación del territorio a escala regional o subregional que les den coherencia y coordinen los equipamientos e infraestructuras supramunicipales (BURRIEL, 2014; VINUESA & MARTÍN; 2013).

El argumento para el incremento en la urbanización es el mismo que se repitió en tantos lugares durante los años del *boom*: los desarrollos inmobiliarios eran la única forma de financiar los Ayuntamientos pues aportaban un alto porcentaje de los ingresos totales municipales a través los impuestos y tasas urbanísticas ligadas a la construcción (tasa por la prestación de servicios urbanísticos e impuesto de construcciones, instalaciones y obras). No existían por lo general estudios económicos que analizaran los costes que suponía a los Ayuntamientos la incorporación de nuevos espacios urbanos en términos de mantenimiento de las redes de infraestructuras, espacios verdes así como en la ampliación de los servicios municipales de todo tipo para acoger a la nueva población. Tampoco se reparaba en el riesgo de insostenibilidad del sistema a largo plazo, pues resulta evidente la imposibilidad de mantener procesos continuados de urbanización como vía para sostener los presupuestos municipales y la dotación de equipamientos cuando el suelo es finito. Esto es especialmente llamativo en Torrelodones donde el suelo urbanizable se encuentra prácticamente agotado como consecuencia del elevado porcentaje de suelo protegido existente.

La crisis inmobiliaria ha demostrado la fragilidad de la estructura económica de los Ayuntamientos en España, especialmente de los más implicados en la promoción inmobiliaria, y el complejo y proceloso asunto de las relaciones entre urbanismo y financiación municipal. Los municipios sólo pueden tomar decisiones aproximadamente sobre el 50% de sus ingre-

sos (VILALTA, 2011). La *vulnerabilidad horizontal* de los ingresos municipales, medida por aquellos derivados de la actividad inmobiliaria, muestran una tendencia ascendente hasta el año 2007 que cambia a partir de entonces (NAVARRO & *al.*, 2014). El desplome de los impuestos ligados a la construcción es notable. Los datos de la liquidación del presupuesto general de las entidades locales publicados por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local no dejan lugar a dudas. Mientras que en el año 2001 los derechos obtenidos por el impuesto de construcciones instalaciones y obras (ICIO) suponían 1.233 millones de euros y el 3,9% de los ingresos municipales, en 2006 esa cifra se elevaba hasta los 2.637 millones, un 5,2% de los recursos. Cinco años después, en plena crisis económica, los ingresos por ICIO se reducirían hasta los 864 millones de euros (1,7%) y en 2013, último año con información disponible, serían menores aún con un total de 479 millones (1% de los recursos municipales).

La bajada de los recursos ha obligado a muchos municipios a ajustar de forma drástica los servicios prestados a los ciudadanos y, lo que es más grave, muchos de ellos tardarán décadas en pagar la deuda heredada de los gastos realizados durante los años del *boom* en infraestructuras sobredimensionadas o directamente innecesarias cuyos gastos de mantenimiento han resultado ser inasumibles para muchos municipios. Sin embargo, el estrangulamiento fundamental en los gastos municipales se ha producido en la inversión (ver FIG. 2), cuya re-

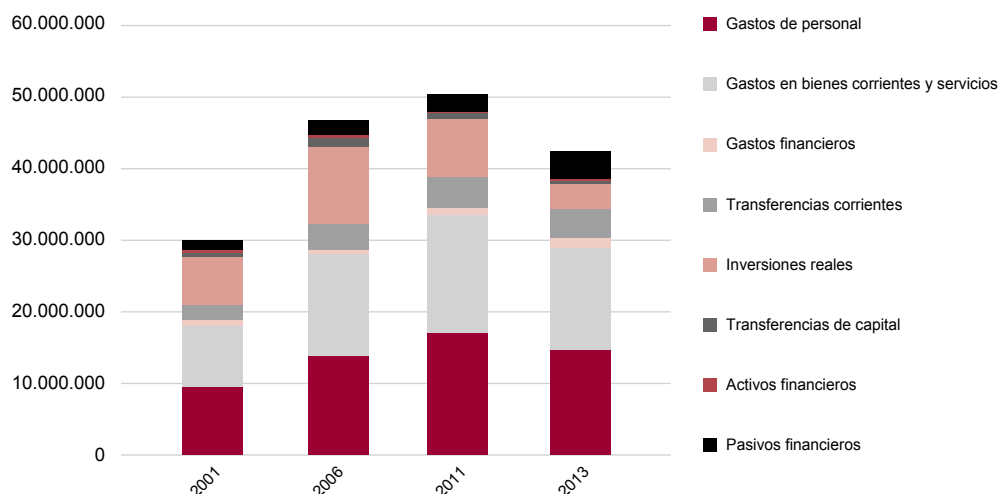


Fig. 2/ Evolución del gasto municipal 2001-2013 en España por capítulos

Fuente: Elaboración propia a partir de MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL, datos del presupuesto general de las entidades locales.

ducción supera los 7.206 millones anuales. Ese ajuste responde en buena medida a la necesidad de compensar los 1.715 millones en los que se ha incrementado el pago de pasivos financieros (fundamentalmente la devolución del endeudamiento), a los 689 millones en los que han aumentado los intereses y otros gastos financieros, a los 712 millones de incremento del gasto de personal, a los 517 millones del crecimiento en las transferencias corrientes y a los 221 millones en los que se ha reforzado el gasto en bienes y servicios. Ahora bien, lo más destacado es que uno de cada tres euros en los que se ha reducido la inversión se debe los mayores gastos por operaciones de endeudamiento, la mayoría de ellas realizadas precisamente en los años en los que los recursos eran más abundantes.

El proyecto de urbanización de Torrelodones tampoco anticipó esta problemática, de tal forma que carecía de estudio económico alguno y tampoco se engarzaba en una mínima reflexión sobre su encaje en la estructura municipal. La propuesta de urbanización no contaba ni siquiera con el acuerdo de los técnicos municipales que desde 2001 dejaron claro en sus informes su posición al respecto. Se trataba, por tanto, de una decisión política que se imponía por completo a cualquier visión estratégica del municipio o criterios técnicos, con el argumento del supuesto interés que se derivaba de la generar ingresos destinados a poder dotar de más servicios públicos al municipio.

## 2.2. El proceso de toma de decisiones urbanísticas

Como se recogía al inicio, la corrupción es percibida por los ciudadanos como el principal problema en España según las encuestas del CIS. Las operaciones urbanísticas e inmobiliarias han estado presentes en un alto porcentaje de las tramas de corrupción política (COSTAS-PÉREZ & *al.*, 2012; QUESADA & *al.*, 2013; VILLORIA & JIMÉNEZ, 2012: 138).

La intensidad de la burbuja inmobiliaria española y los innumerables casos de corrupción detectados, ligados a sobornos a cambio de la recalificación del suelo por el gobierno local (SORRIBAS-NAVARRO: 2012: 103) apuntan a un relativo fracaso de los mecanismos e instrumentos de control del mercado, del sistema económico y financiero e incluso de la gestión de los bienes públicos. La ineficacia de los mecanismos de control se extiende también al ámbito urbanístico donde los variados infor-

mes y numerosos mecanismos de control (Evaluación de Impacto Ambiental, Informes de Sostenibilidad Ambiental, autorizaciones regionales) han sido incapaces de evaluar las consecuencias de los desarrollos urbanísticos previstos. No se trata de que la legislación no prevea informes y controles de la actividad urbanística; el problema radica en que los que tenían que controlar y evaluar los riesgos y efectos de las actuaciones se han convertido en muchos casos en los principales promotores de los desarrollos urbanísticos, incluidos los más cuestionables, arriesgados y, en ocasiones, carentes de fundamento. ROMERO (2010) habla con acierto de la formación de un singular «bloque inmobiliario» en que se agrupaban los promotores inmobiliarios tradicionales, los capitales que acudieron al sector en busca de sus enormes rentabilidades y los actores políticos.

Uno de los elementos más dañinos del proceso de urbanización es la confusión del papel que debe desempeñar la administración pública, garante del bien común y de la defensa de los intereses generales, con el que juegan los promotores inmobiliarios, interesados legítimamente en la defensa de sus objetivos empresariales.

«Con escasas y honrosas excepciones da la impresión de que son los gobiernos (locales y autonómicos) los que en muchas ocasiones han seguido las iniciativas de los promotores, y no a la inversa como debe ser en democracia» (ROMERO, 2010).

En demasiadas ocasiones los responsables políticos se han convertido en los principales promotores de los procesos de desarrollo urbanístico, inmerso todo ello en una red clientelar en la que los papeles de cada uno de los actores no está perfectamente definido y, sobre todo, aislado.

El ambiente de desconfianza se cierra por la facilidad para trazar relaciones personales y familiares entre los responsables políticos y los principales beneficiarios de sus decisiones, algo casi inevitable en los municipios de menor tamaño.

## 2.3. ¿Cómo se concretan las operaciones urbanísticas?

A comienzos del siglo XXI, el AHN era una zona forestal con una comunidad vegetal en progresión consecuencia del abandono de los tradicionales usos de pastoreo y cultivo en

roz as que tradicionalmente se practicaban en la zona. Se trata de bienes de propios privatizados en la desamortización y adquiridos por algunas significadas familias locales. En 2000, la propiedad de la zona se encontraba fragmentada en 22 predios de muy diversa superficie pero con una elevada participación (más del 20%) de los mayores terratenientes del municipio, relacionado a su vez con una activa empresa de promoción inmobiliaria en la zona.

En 2001 al Ayuntamiento rechazó una solicitud de reclasificación de la zona argumentado para ello el valor ambiental de los terrenos y dos años después incluso los protege. Sin embargo, en 2004 el consistorio inicia los estudios necesarios para urbanizar la zona, para lo que encarga los informes de viabilidad ambiental y convoca un concurso restringido para la redacción de la modificación de las normas. Los responsables políticos del Ayuntamiento se convierten de este modo en los principales estimuladores del proceso de urbanización.

Ante esas nuevas expectativas, en 2005 casi el 80% de la propiedad del AHN era ya titularidad de inmobiliarias o tenía suscritos acuerdos ante notario por los cuales se venderían a una empresa promotora en el caso de que se lograra la reclasificación del suelo. Las inmobiliarias se convierten entonces en las principales interesadas en lograr el desarrollo urbanístico, cuyas principales ganancias se producirían en el momento en que la administración aprobase la reclasificación del suelo ya adquirido o sobre el que se había establecido derecho de tanteo.

Como hemos mencionado, una de las evidencias del *boom* inmobiliario es la existencia de fallos en los controles a todas las escalas, tanto los económicos y financieros como los ambientales y urbanísticos. El caso de Torreldones permite comprobar el alcance de esta afirmación. El Ayuntamiento encargó en 2004 un informe con el objetivo de conocer la viabilidad ambiental de urbanizar el AHN. El primer borrador del informe no descartaba la posibilidad de urbanizar la zona, pero apuntaba graves limitaciones. Poco después, la empresa entregaba una segunda versión del informe esta vez sin referencia a su pertenencia al espacio natural protegido y al papel del territorio como corredor ecológico, al tiempo que matizaba las menciones a la presencia de aves protegidas. Pese a los cambios, el informe de viabilidad ambiental quedaría aparcado en el Ayuntamiento.

Poco después se encarga un nuevo estudio ambiental a una consultora, redactora a su vez de algunos de los análisis de los proyectos urbanísticos más intensivos de la Comunidad de Madrid. Sus conclusiones son categóricas, pues indica que la propuesta de urbanización:

«pone en valor un área que presenta un importante estado de abandono como testimonian los vertidos puntuales de residuos y la masa forestal no intervenida. El riesgo de incendio es elevado debido a la continuidad del combustible, la prolongada sequía estival, la tipología de vegetación y la poca transitabilidad del monte. La ordenación propuesta redundará en un mayor beneficio para los propietarios, gestores, residentes y visitantes del AHN, lo cual garantizará el interés por su cuidado y mantenimiento, reduciendo los riesgos ambientales mencionados (sobre todo el de incendio)» (AYUNTAMIENTO DE TORRELODONES, 2005).

Basados en esos informes, en febrero de 2006 el Pleno de Torreldones da marcha atrás y aprueba la desprotección del AHN con el voto de todos los concejales del PP. Sin embargo, el proceso se paralizaría en enero de 2007 cuando dos de esos concejales rompen la disciplina de voto y apoyan una moción conjunta de PSOE e IU en que se solicitaba la retirada del proyecto de urbanización del AHN, hecho que provocaría su expulsión del partido (GUTIÉRREZ, 2007) y el consiguiente impacto en la opinión pública local.

Otro de los elementos comunes a los procesos urbanísticos desarrollados durante la burbuja inmobiliaria fue la limitada transparencia y participación ciudadana, pese a que en muchos casos implicaron una transformación profunda del territorio y de la calidad de vida de la población. Ya hemos concluido (FERNÁNDEZ MUÑOZ, 2008) que una de las características del planeamiento urbanístico en España es la casi total ausencia de mecanismos de participación más allá de los tradicionales períodos de información pública. Se han tomado decisiones que suponen duplicar o triplicar la población de un municipio sin más información que su publicación en el Boletín Oficial de la comunidad autónoma y sin debate ciudadano alguno. También en esto Torreldones responde al patrón generalizado, pues el programa electoral del partido que gobernaría en 2003 no incluía de forma clara la propuesta y la participación se limitó a cumplir con la información pública prevista en la ley mediante la publicación de un anuncio en el BOCM.

### 3. Surgimiento de una nueva gobernanza local: el partido de los vecinos

El proceso de urbanización de Torreldones tiene, por tanto, las mismas características que otros muchos realizados en el territorio nacional en los últimos veinte años. Quizás lo singular es la movilización vecinal contra el proceso y cómo ésta pasó de tener como objetivo parar un proyecto urbanístico intenso a fijar como fin transformar la política municipal, sus prioridades y, lo que quizás fue más novedoso, la forma de ejercer la política y la relación con los ciudadanos por parte de los poderes públicos, tal y como se puede extraer de sus programas electorales.

#### 3.1. La institucionalización del movimiento social

En 2005, un muy pequeño grupo de vecinos comenzó a reunirse ante los rumores de la posible urbanización del AHN. Pronto constataron que el Ayuntamiento era el máximo promotor del proyecto en esa búsqueda de ingresos municipales adicionales.

Los vecinos fundaron entonces una asociación de defensa ambiental que tenía como objetivo inicial paralizar el proyecto de urbanización de un suelo que anteriormente había sido protegido incluso por el propio Ayuntamiento.

La asociación reforzó sus acciones de sensibilización y protesta con una intensa aparición en medios de comunicación. En 2007, tres meses antes de las elecciones municipales, la mayor parte de sus miembros decidieron fundar el partido político Vecinos por Torreldones (VxT, en adelante el *partido*) (FERNÁNDEZ VIDAL, 2014). Los años de asociacionismo les habían llevado a la conclusión de que resultaba fundamental tener presencia directa en las instituciones, como vía para superar la falta de información, transparencia y canales de participación. El nuevo partido obtuvo 4 de los 17 concejales de la corporación y se convirtió en el principal partido de la oposición mientras el alcalde revalidaba su mayoría absoluta. El reelegido gobierno municipal, que recuperaba así su mayoría en el pleno, presentó de nuevo ante la administración regional su proyecto de construir en los encinares del AHN.

Tanto la asociación como luego el partido actuaron articularon su oposición a la urbanización en torno a los siguientes elementos:

- **Difusión de información sobre los proyectos municipales a los ciudadanos:** El objetivo era que los vecinos conocieran de forma efectiva los proyectos de sus gobernantes, para lo cual organizaron un intenso mecanismo de comunicación directa mediante el buzono periódico de información, y se aprovecharon a fondo la web, el correo electrónico, así como las incipientes herramientas de las redes sociales.
- **Movilización científica:** Se solicitaron informes a instituciones científicas del país (universidades y centros públicos de investigación) con el objetivo de dar a conocer con objetividad el valor ambiental del territorio a urbanizar. Se presentaron cinco estudios de otras tantas universidades que constataban el valor ambiental de los montes del AHN.
- **Contraste jurídico:** Se solicitaron informes a catedráticos de derecho urbanístico que cuestionaron la legalidad del proyecto presentado.
- **Transparencia e información:** Se trabajó intensamente en los medios de comunicación para que se conociesen todos los detalles de lo que se pretendía hacer, lográndose una importante repercusión y atención.
- **Movilización en todas las instituciones:** La asociación presentó sus argumentos en contra del proyecto en todas las instituciones nacionales, regionales así como en la Comisión y en el Parlamento Europeo.

Como consecuencia de la movilización, entre 2005 y 2009, la asociación y alguno de sus miembros fueron objeto de demandas y denuncias por parte de los promotores inmobiliarios. Sin embargo el movimiento fue creciendo en apoyos tanto dentro como fuera del municipio, no solo informales, sino también de las propias instituciones. En el mes de octubre de 2009, un informe de tres páginas del director del Parque Regional establecía que el proyecto de urbanización del AHN era «*inviabile ambientalmente*», conclusión que era ratificada por el director general de evaluación ambiental. El informe tomaba de forma casi literal los argumentos defendidos por el partido durante los años anteriores y cerraba definitivamente la puerta a la urbanización de la zona. La decisión de la administración regional se tomó ya en un momento de crisis económica, cuando la burbuja inmobiliaria había estallado y España profundizaba en su crisis.

Aunque es difícil establecer contornos perfectamente definidos, el proceso de institucionalización del movimiento ambiental que inicialmente

supuso la asociación contiene elementos de los tres escenarios identificados por KRIESI & *al.* (1995) cuando analizan los movimientos sociales en Europa, clasificación que también toma JIMÉNEZ (2005) cuando la aplica al movimiento ambiental en España. En el *escenario social* se desarrolló un fuerte trabajo *demonstrativo* de visualización y de protesta pacífica que favoreciese la sensibilización de la población hacia los valores ambientales de los terrenos que se pretendían urbanizar. En el *escenario institucional*, la ausencia de mecanismos de participación en consejos o mesas sectoriales locales y el escaso eco entre los partidos locales, incluso de aquellos en la oposición, fue superada a través de la creación de un partido político que permitiese la *participación orgánica* directa en el pleno. Además en todo el proceso la movilización se acompañó de actuaciones de *denuncia* ante las autoridades autonómicas y comunitarias, de tal forma que el escenario institucional centró una parte importante de la movilización con el convencimiento de que las instituciones debían ser las primeras garantes del interés público. No obstante buena parte del éxito tuvo su razón de ser en el trabajo realizado en el *escenario político*, con una intensa e innovadora labor de comunicación hacia los medios que potenciase la efectividad de las acciones, superando las escasas capacidades comunicativas que habitualmente presentan las organizaciones ecologistas.

### 3.2. Transparencia y participación

En el mes de mayo de 2011 se celebraron nuevas elecciones municipales y el partido obtuvo 9 de los 21 concejales de la corporación. Lo llamativo del resultado es el cambio de tendencia del votante conservador. Mientras que el PP obtenía en las votaciones a la Asamblea de la Comunidad de Madrid el 62,4% de los votos de Torreldones, en el caso de la elecciones locales solo era capaz de obtener el 43,5%, frente al 37,4% de VxT. A pesar que el partido centró una parte de su campaña en poner de relieve las relaciones entre el gobierno y los promotores, no se produjo una caída en número de votos tan intensa como la identificada en el estudio de COSTAS-PÉREZ & *al.* (2012) para el conjunto de España. De hecho los votos incluso se incrementaron un 5,7%, porcentaje muy similar al que se produjo ese año en otros municipios en los que se estimaba que los escándalos beneficiaban a la mayor parte de la sociedad (BARBERÁ & FERNÁNDEZ-VÁZQUEZ, 2012). Sin embargo el hecho distintivo fue la capacidad del partido de incremen-

tar sus votos un 72,2%. Una parte importante de ese voto conservador en las elecciones autonómicas se había movido ya en 2007 a esa formación. En 2011 no sólo lo retuvo, sino que incluso fue capaz de atraer a nuevos votantes. Un mes después la candidata de el partido sería investida alcaldesa con el apoyo de los dos candidatos de la izquierda del consistorio, PSOE y Actúa, este último un partido local formado entre otros por antiguos miembros de IU. Finalizaban así cuatro mandatos del PP en mayoría absoluta, rompiendo las dificultades de los partidos independientes para tener éxito en los municipios de tamaño medio, donde los estudios muestran que a los votantes les resulta difícil escapar de los grandes partidos (CAPÓ, 1991). Esa ausencia de *competencia política* es la que podría haber abonado el terreno para que los gobiernos locales fuesen atrapados en sus prioridades por los *lobbies* inmobiliarios, en la línea apuntada por SOLÉ-OLLÉ & VILADECANS-MARSAL (2012), especialmente tratándose de un partido de centro-derecha, cuya tendencia al desarrollo del suelo es mayor (SOLÉ-OLLÉ & VILADECANS-MARSAL, 2013).

La entrada del partido al gobierno municipal se produce en junio de 2011, en el momento de mayor profundidad de la crisis económica y social iniciada en 2007, con intensos procesos de movilización en la calle. Las elecciones locales y autonómicas de mayo de 2011 y poco después las generales de noviembre, otorgarían al PP una amplísima mayoría, siendo especialmente relevante en la Comunidad de Madrid, donde poco más de una treintena de las 179 alcaldías no tenían color popular. Se dio inicio también a una legislatura caracterizada por los recortes en los presupuestos, servicios e inversiones de las administraciones nacional y autonómica con el fin, por parte del gobierno de la nación, de evitar una posible intervención de la economía.

En este escenario, no especialmente halagüeño por las restricciones impuestas, el partido llegó al gobierno. El equipo que ocupaba los 11 primeros puestos de la lista electoral llevaba cuatro años trabajando en la oposición y estaba formado en su mayor parte por profesionales con experiencia en las materias que les fueron asignadas en el ámbito público y/o privado (FERNÁNDEZ VIDAL, 2014).

El partido se presentó ante el electorado como un partido transversal a las organizaciones políticas tradicionales. De hecho entre sus fundadores y afiliados se encontraban votantes de un amplio espectro político en las elecciones

autonómicas y nacionales, desde el PP a IU. La forma de entender el gobierno por parte del partido pretendía ser rompedora en su planteamiento e incorporaba en su programa electoral nuevos valores (transparencia, participación, rendición de cuentas...) que años más tarde recogerían otros partidos.

Los resultados de las elecciones de 2011 reflejaron en Torrelodones un deseo de cambio que se constató en hechos concretos desde el comienzo de la legislatura, centrados inicialmente en la forma de ejercer el poder y en los signos externos del mismo. Ese cambio coincide con el señalado por IGLESIAS & *al.* (2011: 390) cuando afirman que:

«el paso del «gobierno local» a la «gobernanza local» podría resumirse en un cambio en las formas de entender el ejercicio de autoridad y la articulación de nuevos y viejos actores en la toma de decisiones estratégicas y en su puesta en práctica».

Los excesos de los años del *boom* exigían un claro cambio que esta formación trató de aplicar mediante hechos sencillos que pudiesen ser fácilmente percibidos por la población como muestra de austeridad. El nuevo equipo de gobierno rebajó de forma relevante su salario, redujo a la mitad el número de dedicaciones exclusivas de los concejales y prescindió por completo del personal de confianza asignado al gobierno local, completándose un ahorro anual de 250.000 € en el coste de los órganos de gobierno. Se canceló el *renting* de coche oficial dedicado al transporte del alcalde y los dos policías locales dedicados a la su protección personal volvieron a incorporarse a labores generales de seguridad. Asimismo, se realizaron gestos importantes como la práctica eliminación de los gastos de protocolo. Estas pequeñas medidas recibieron la atención de la prensa lo que las hizo ampliamente conocidas ante la opinión pública, hasta el punto que la experiencia fue incluida en un anuncio de televisión de una bebida para deportistas que pretendía mostrar ejemplos de «*políticos extraordinarios*».

La transparencia y la participación ciudadana fueron desde el inicio señas de identidad del proyecto, tal y como se recoge en sus programas electorales, un hecho puede derivarse de su propio origen como movimiento asociativo. Este modo de trabajar debía permitir mejorar la «eficiencia política» del gobierno municipal en términos de cercanía, respuesta y rendición de cuentas (BOSCH & SOLÉ-OLLÉ, 2012). El discurso trató de llevarse a la propia elabora-

ción del programa electoral, tal y como se describe en la web del partido. Un año antes de las elecciones se envió a cada hogar un cuestionario para identificar prioridades, problemas y soluciones. El proceso continuó con la celebración de reuniones con vecinos, colectivos y asociaciones, así como talleres internos. Todo ello se concretó en un programa electoral, organizado en 22 compromisos simples y directos, definidos como obligaciones ineludibles que el partido llevarían a cabo si gobernara y que aún hoy puede ser consultado en su *web*.

Una de las primeras decisiones, como consta en el acta del Pleno del 8 de julio de 2011, fue que cada uno de los nueve concejales tuviera, además de sus competencias delegadas por la alcaldía, una genérica de *participación*. También se creó una concejalía de *atención al vecino*, dedicada a tener una interlocución directa con los ciudadanos. Asimismo la alcaldesa comenzó a realizar de manera continua convocatorias a todos los vecinos de cada una de las distintas zonas del municipio con el objetivo de reunirse con ellos en el salón de plenos y abordar específicamente un debate sobre las necesidades de su entorno más inmediato, como se recoge en las notas de prensa del Ayuntamiento. El fin era mantener un diálogo directo y abierto, al margen del que se organizase temáticamente a través de los consejos municipales. Se habilitó también un mecanismo para que los vecinos pudieran realizar preguntas o aportaciones directamente al equipo de gobierno en el pleno municipal. Simultáneamente se potenciaron de forma intensa las redes sociales (*Twitter* y *Facebook* especialmente), tanto las municipales como las del partido y los concejales.

La participación se canalizó también a través de la creación de consejos municipales sectoriales y la reforma de los ya existentes, constituidos en los primeros meses de gobierno, como se recoge en la *web* municipal. El municipio pasó a contar con consejos Económico y Social, Medioambiental, de Urbanismo, de Mayores, de Educación, de Cultura y de Deportes y sus reglamentos se encuentran publicados en el BOCM. En algunos de estos consejos se incorporó a ciudadanos a título particular, efectuando para ello un sorteo de plazas entre aquellos interesados en participar en cada uno. Este tipo de medidas reducen el riesgo de que los *lobbies* locales monopolicen la representación, aunque presentan el riesgo de reducir operatividad y eficacia al incrementar el número de agentes. Otra actuación relevante en materia de participación debido a su escasa utilización por otros municipios (PINO & COLINO, 2007) fue

la convocatoria de una consulta popular en junio de 2014 para la posible unificación de las fiestas patronales. Aunque la participación fue baja (15,2%) y la alternativa ganadora lo hizo con escaso margen (51,0%) la postura mantenida por el gobierno municipal fue la de tomar la consulta como un proceso vinculante, a pesar de que el resultado fuese contrario a la alternativa defendida por el partido.

La búsqueda de la transparencia ha sido otro de los elementos que ha guiado el cambio en la forma de ejercer la política por el partido, como se recoge en sus programas electorales. La primera decisión, tomada en el pleno del 8 de junio de 2011, fue cambiar los horarios de los plenos de la mañana a la tarde con el fin de facilitar el acceso al público. Además esos plenos se comenzaron a retransmitir por la radio y la web municipales, con posibilidad incluso de acceder a los mismos en *streaming*, disponibles todos ellos en la web municipal. La web se ha convertido así en el instrumento fundamental de información de todas las actividades del Ayuntamiento. En la misma se ha incluido una sección de *administración transparente* en la que desde 2012 se publican de forma pormenorizada la ejecución del presupuesto, los proyectos adjudicados en cada concejalía, etc. Asimismo en 2014 se contrató con la Fundación Civio la aplicación «*Dónde van mis impuestos*», con la que el vecino puede acceder de forma más sencilla al desglose del presupuesto municipal y a los gastos de cada concejalía. Se abrió también la política de comunicación del Ayuntamiento, creando para ello un Comité de Medios en el que participan con igualdad de voto cada uno de los grupos municipales y cuyo reglamento se encuentra publicado en el BOCM de 3 de julio de 2012. Este comité decide los contenidos de la revista municipal que se buzonea cada mes en los 7.500 hogares de Torrelodones y fija también la orientación de las redes sociales municipales, entre otras funciones.

### 3.3. El giro de las políticas urbanas

El cambio en las políticas urbanas fue una de las propuestas más demandadas por los ciudadanos en las diversas herramientas de consulta desarrolladas. Se partía de un diagnóstico compartido, relativamente transversal a los diferentes partidos tradicionales: existía un fuerte déficit de espacios públicos de calidad que permitieran generar lugares de encuentro en un municipio paradigmático del *sprawl*, caracterizado por la dispersión de las viviendas

unifamiliares y urbanizaciones. Asimismo, había una nítida demanda de mejora en la red de itinerarios peatonales detectada en los procesos de participación empleados para la elaboración del programa electoral.

Una vez archivada la modificación de las normas subsidiarias que trataban de urbanizar los encinares del AHN, se puso en marcha una política orientada hacia tres ejes principales.

#### I. Planificación participativa del futuro del municipio

La puesta en marcha de procesos con un fuerte contenido participativo fue una de las prioridades de la legislatura, y se concretó en tres intensos procesos de discusión y diálogo. El primero de ellos fue la elaboración del Plan de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) de Torrelodones (<http://pmu.torrelodones.es/>), un documento en el que se concretó el objetivo de incorporar a la ciudadanía y la sociedad civil en la toma de decisiones, al tiempo que se formalizaba la necesidad de abordar cambios en las prioridades de inversión. La urgencia por crear aceras para comunicar algunas de las principales urbanizaciones y por ampliar las existentes en las zonas con mayor tránsito, junto con el diseño de una red de carril bici fueron las principales propuestas surgidas. Además se incluyeron también acciones prioritarias para resolver los principales puntos negros del tráfico del municipio.

Se desarrolló a continuación un Plan Estratégico Participativo de Torrelodones (PETP) (<http://todosomostorre.torrelodones.es/>), que partía del diagnóstico y de la recogida de datos del PMUS para concretar a su vez un diagnóstico compartido acerca de las características y elementos que definían la identidad del municipio. Un aspecto destacable es el consenso alcanzado sobre la necesidad de consolidar un modelo urbano sostenible con un techo poblacional muy próximo al existente y la prioridad en la protección y la puesta en valor del patrimonio natural que rodea los espacios urbanos.

Una vez finalizado el PEPT y partiendo de su contenido, especialmente del diagnóstico, se inició el proceso de redacción del Avance del Plan General de Ordenación Urbana, cuyo equipo redactor fue seleccionado por un jurado con presencia de representantes de todos los grupos municipales así como de los consejos de participación. Se licitó únicamente la fase de avance precisamente con el objetivo de re-

cuperar el espíritu de esta fase, es decir, como una etapa de debate y de definición de alternativas de ordenación. El documento no califica ningún nuevo espacio urbanizable y su prioridad es incorporar los criterios de sostenibilidad al planeamiento urbanístico, garantizar la conservación y puesta en valor del patrimonio natural y paisajístico y propiciar la regeneración y mejora de la ciudad construida, tal y como se recoge en los documentos disponibles en la web municipal.

## II. Creación y mejora de espacios públicos

Torrelodones creció de forma muy intensa en las dos últimas décadas y se fue dotando de la mayor parte de los equipamientos públicos necesarios para una población de 20.000 habitantes, tanto los educativos y culturales como sociales, sanitarios y deportivos. Sin embargo, el rápido desarrollo urbanístico no fue acompañado de la creación de espacios públicos de calidad, ni tampoco la prioridad de la inversión pública se situó en la mejora y acondicionamiento de los existentes. Los espacios públicos continuaban siendo más propios del pueblo de segundas viviendas que Torrelodones fue hasta los años ochenta, que de la ciudad dormitorio en la que se había convertido con el cambio de siglo. Tampoco estaba resuelta la relación de los equipamientos con el resto de la ciudad, de forma que lo más frecuente era que estuvieran vallados, que el acceso a los mismos fuese enormemente difícil y que sus entornos fuesen espacios significativamente degradados. La prioridad se situó en dotar de accesibilidad a los grandes equipamientos (Instituto, Centro de Salud, Centro de Servicios Sociales, Casa de la Cultura) y en regenerar sus entornos, dotándolos de una calidad y un diseño acorde con su condición de ser alguno de los puntos más visitados de la ciudad. Asimismo se peatonalizó la calle de acceso al mayor centro escolar del municipio, se ampliaron los itinerarios desde el centro de los núcleos urbanos a equipamientos, en algunos casos creando nuevos accesos a través de espacios naturales y zonas verdes con intervenciones mínimas que no alterasen la esencia de esos espacios. Asimismo se eliminaron los vallados exteriores de un buen número de equipamientos, favoreciendo su relación con el resto de la trama urbana.

La inversión se dirigió también a la creación de nuevos espacios de encuentro en cada uno de los ámbitos urbanos, de forma que se peatonalizó la calle principal del núcleo histórico de Torrelodones y se mejoraron e incorporaron nue-

vas instalaciones y actividades a los parques que intensificasen su uso por la población.

## III. Cambios en las prioridades de la movilidad

Quizás uno de los cambios de mayor calado a medio y largo plazo ha sido el referido a las prioridades en la movilidad. Con una trama urbana caracterizada por las viviendas unifamiliares, en gran parte de los casos en parcelas de 1.000 y 2.000 m<sup>2</sup>, los hábitos de movilidad están vinculados al vehículo particular, incluso para desplazamientos cortos. Los datos obtenidos mediante encuesta en los centros escolares son esclarecedores: más del 70% de los niños no llega andando al colegio incluso aunque su residencia diste menos de 500 metros.

El nuevo gobierno municipal apostó por un modelo de priorización de los modos de transporte no motorizados, mediante grandes inversiones (las mayores de las realizadas en la legislatura) en la creación, mejora y ampliación de los itinerarios peatonales más transitados. Se comenzó con aquellos que comunican los centros escolares y los centros de salud y servicios sociales con los espacios más poblados del municipio, y se va constando un lento cambio de tendencia en la movilidad escolar. En este caso se ha optado también por la puesta en marcha desde el Ayuntamiento de pedibuses o autobús caminante (COLLINS & KEARNS, 2010; KINGHAM & USSHER, 2007). Se trata de una medida dirigida a los primeros ciclos de Educación Primaria consistente en la organización de grupos que ofrecen a los niños y niñas la oportunidad de hacer el camino de ida y vuelta al colegio bajo la supervisión de un adulto con rutas planificadas y estructuradas que incluso permiten a los padres conocer a través del móvil el lugar en el que están los niños y cuándo han llegado al centro escolar.

Asimismo y pese a las reticencias iniciales de los técnicos y expertos en movilidad, se ha optado por realizar inversiones importantes en la creación de varios kilómetros de nuevas aceras que comunican entre sí y con el exterior las urbanizaciones de vivienda unifamiliar. Se trata de una apuesta a largo plazo que pretende dotar a estas urbanizaciones de los mínimos de dotación urbana de los que actualmente carecen. Finalmente, destacar que pese a las importantes limitantes topográficas, se han comunicado los dos principales núcleos urbanos de Torrelodones mediante un carril bici segregado.

### 3.4. Política fiscal y presupuestaria

El programa electoral con el que el partido concurrió a las elecciones de 2011 no prometía rebajas fiscales, sino simplemente el compromiso de mantener el tipo impositivo del impuesto de bienes inmuebles (IBI), principal fuente de ingresos del Ayuntamiento.

Por otra parte el nuevo gobierno municipal ha declarado, como se recoge en las actas de los Plenos de presupuestos de cada año, la intención de lograr una reducción sustancial del endeudamiento municipal, que al inicio del ejercicio 2011 alcanzaba los 13,3 millones. La deuda se encontraba dentro de los límites contemplados por la Ley, pues suponía el 47,9% de los ingresos corrientes, si bien dos años antes había llegado a alcanzar el 59,2%. Las dinámicas de crecimiento de gasto y endeudamiento en los primeros años de la crisis (ver FIG. 3) hicieron que la deuda aumentase, colocando así al municipio en una situación más compleja para afrontar la misma. La devolución de la deuda con sus correspondientes intereses restaba margen de maniobra presupuestaria al gobierno municipal precisamente en un contexto de fuerte reducción de ingresos derivado de la crisis, lo que en definitiva generaba «*vulnerabilidad municipal*» en los términos empleados por DÍAZ ORUETA & *al.* (2014). El objetivo político del partido consistía en reducir significativamente el endeudamiento para liberar las cargas del presupuesto y a partir de ahí abordar rebajas fiscales y/o programas de gasto e inversión.

El mismo año de las elecciones el Ayuntamiento logró cerrar sus cuentas con un superávit presupuestario de 5,3 millones de euros y un remanente de tesorería para 2012 de 4,9 millones. El superávit tuvo su origen, por un lado, en lo que el equipo de gobierno denominó una «*gestión orientada al ahorro*» (FERNÁNDEZ VIDAL, 2014: 1968) que permitió recortar los gastos un 10,3% respecto a los 26,1 millones del presupuesto definitivo. Ahora bien, el predominio de viviendas unifamiliares y su dispersión en varios núcleos genera *deseconomías de densidad* (BOSCH & SOLÉ-OLLÉ, 2012) que dificultan la prestación de determinados servicios y la conservación de las infraestructuras a menor coste. Sin embargo ha habido medidas que han sido reconocidas como buena práctica en distintos foros de políticas urbanas, al margen de su difusión en prensa y televisión.

A esas medidas de ahorro se unió un comportamiento positivo de los ingresos, de tal forma que los 27,7 millones estimados en el presupuesto se incrementaron un 7,9%, como se

recoge en la Cuenta General de ese año publicada en la web municipal. Prueba de lo sorprendente del resultado presupuestario obtenido es que en los cuatro años anteriores el superávit de mayor cuantía había sido de 2,1 millones, si bien en el mismo 2010 se había cerrado con déficit.

Ese resultado presupuestario fue noticia en muchos medios de comunicación nacionales e internacionales, en los que se destacaba que un partido independiente surgido de un movimiento social lograra dichas cifras en sus primeros seis meses de gobierno, todo ello sin recortar ni privatizar servicios, sino simplemente tomando medidas de racionalización y control del gasto. Además este proceso de ajuste del gasto se realizó en un marco general de asunción de numerosas competencias impropias por los ayuntamientos que tenían su origen en los dos primeros motivos señalados por BOSCH & SOLÉ-OLLÉ (2012) cuando analizan esas situaciones: la proximidad al ciudadano, lo que hace a los ayuntamientos traten de responder a los problemas más inmediatos aunque supuestamente no le corresponda hacerlo, y la existencia de obligaciones de gasto insuficientemente compensadas. Sin embargo la crisis no hizo más que acentuar el tercero de los planteados por los mismos autores: el incumplimiento de las obligaciones de financiación por la Comunidad Autónoma, con ajustes en las transferencias percibidas fundamentalmente ligadas a educación, seguridad y servicios sociales que se han venido reduciendo desde entonces.

En la práctica, la aplicación del principio de prudencia en la política presupuestaria del partido se concreta en sus dos ámbitos posibles: el de los ingresos y el de los gastos.

#### I. Prudencia en el presupuesto de ingresos

La estructura de los ingresos de los municipios está regulada por el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales (TRLRHL), aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo. Esos ingresos se componen de tributos aplicados vía padrón, sobre los cuales no existen apenas incertidumbre. Es el caso, por ejemplo, del impuesto sobre bienes inmuebles, el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, la tasa de basuras o algunos de sus ingresos patrimoniales. A ellos se suman impuestos, tasas y precios cuyos derechos están sujetos a un mayor grado de incertidumbre, pues depende de hechos imponderables cuyo número y cuantía no es posible conocer,

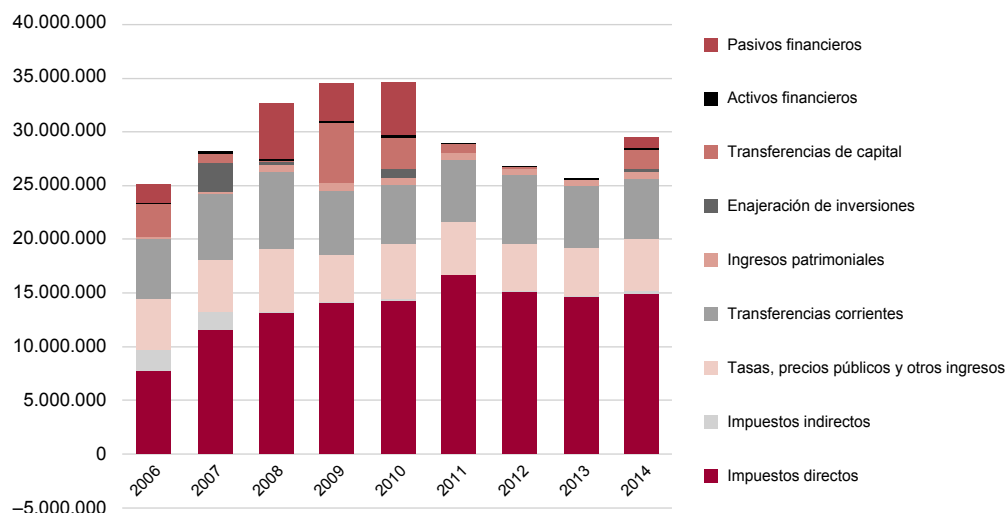


Fig. 3/ Evolución de los capítulos de ingresos (DRN) del Ayto. de Torrelodones 2006-2014

Fuente: Elaboración propia a partir de la cuenta general de cada ejercicio.

por lo que su plasmación en el presupuesto solo se puede hacer en base a previsiones. En la medida que los municipios no solo no pueden presupuestar con déficit, sino que incluso deben cumplir el principio de estabilidad presupuestaria, el principal origen para un ayuntamiento liquide su presupuesto con desequilibrio se encuentra en la sobreestimación de esos ingresos de cuantía incierta. Con el fin de no generar déficits, como el obtenido en la liquidación del presupuesto 2010 por la sobreestimación de ICIO, en los ejercicios 2012-2014 el gobierno adoptó la estrategia de hacer previsiones alcanzables con elevado grado de certeza, como se destaca por el equipo de gobierno en las actas de los Plenos de presupuestos.

Alguno de los ingresos no cumplió tan siquiera esas previsiones conservadoras, fundamentalmente los derivados de la actividad urbanística, donde la caída fue incluso superior a la contemplada por las previsiones más pesimistas. En la FIG. 3, se observa la fuerte caída de los impuestos indirectos, compuesto por el ICIO, que de suponer en 2006 el 7,7% de los derechos, prácticamente llegan a desaparecer. Sin embargo, cuando se consideran el conjunto de los ingresos, el Ayuntamiento terminaría liquidando los ejercicios con derechos por encima de las previsiones, como se recoge en las cuentas anuales disponibles en la página web municipal. En esa misma figura se observa el impacto de la revisión de valores catastrales de 2006 que hace incrementar los impuestos directos desde ese año por el efec-

to del IBI, si bien en 2012 se produce una caída que es debida al abandono del municipio de las dos flotas de vehículos que se domiciliaban en Torrelodones, lo cual redujo la recaudación en el impuesto de vehículos de tracción mecánica. En 2013 y 2014 los impuestos directos siguieron cayendo debido a las medidas de austeridad adoptadas, concretamente por la bajada paulatina del tipo impositivo del IBI del 0,46 al 0,43 entre 2013 y 2014, así como a la actualización de los valores catastrales que permitió reducirlos un 15% en 2014.

## II. Prudencia en el presupuesto de gastos

El segundo de los ámbitos en los que se ha materializado la prudencia presupuestaria es el presupuesto de gastos. En este caso, además de la gestión orientada al ahorro, la prudencia presupuestaria es más una prudencia económico-financiera que ha buscado mantener un nivel elevado de inversiones sin generar problemas de liquidez ni incrementar el endeudamiento. Para ello, en vez de realizar previsiones optimistas de ingresos que permitiesen mantener un nivel de gasto mayor pero con la incertidumbre de la posible generación de déficits, se ha dejado la ejecución de una parte del gasto no estructural, fundamentalmente el ligado a proyectos de inversión, a la aplicación de los remanentes resultantes de la liquidación del presupuesto del año anterior. No obstante las actas de los plenos no solo recogen las virtudes de este sistema destacadas por el equipo de gobierno, sino

también las críticas de la oposición, que interpretan esa situación como de exceso de recaudación, lo que debería permitir abordar rebajas fiscales y no incrementos del gasto en otros ejercicios.

Esta práctica, no está exenta de complejidad. La principal se deriva del momento del ejercicio en el que están disponibles esos recursos, pues obliga previamente a liquidar el presupuesto y a efectuar las modificaciones presupuestarias correspondientes, lo que en la práctica hace que los recursos no sean efectivos hasta el mes de abril de cada año. Una limitación adicional es la recogida en el artículo 32 de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que establece la necesidad de destinar el superávit presupuestario, medidos en términos de *capacidad de financiación* según contabilidad nacional, a la reducción del endeudamiento. No obstante la disposición adicional sexta de esa misma ley introduce una medida flexibilidad que permite destinar el superávit a *inversiones financieramente sostenibles*, definidas como tales mediante el Real Decreto-Ley 2/2014 que incorpora una nueva disposición adicional al TRLRHL. Sin embargo, su principal ventaja es que los recursos con los que se cuenta no sólo son ciertos, sino también líquidos, por lo que las actuaciones no generan problemas de déficit de tesorería, parámetro este supervisado ya de forma trimestral por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas bajo el concepto de *déficit comercial*.

Ante esa doble alternativa en el uso de los remanentes del ejercicio anterior el análisis de las modificaciones presupuestarias realizadas permite comprobar como el equipo de gobierno ha optado por conceder prioridad a las inversiones, con el argumento de que el endeudamiento ya se había reduciendo significativamente. Mediante esa política de aplicación de remanentes, el Ayuntamiento de Torrelodones realizó modificaciones presupuestarias que permitieron ampliar la inversión en el periodo 2012-2014 de los 4,4 millones inicialmente presupuestados a los 9,6 millones de los presupuestos definitivos, como figura en la información de las cuentas anuales de esos ejercicios. La ralentización que supone su tramitación, ampliada por la dificultad que se derivaba de la posición en minoría en el pleno, explica, según las notas de prensa del Ayuntamiento y las actas de los plenos, la inejecución de 2 millones de euros en el periodo 2012-2014. Sin embargo esa menor ejecución no ha impedido mantener un relativamente elevado nivel de inversión durante esos años. Mientras que el conjunto de los Ayuntamientos españoles redujeron la inversión un 55,2% entre 2011 y 2013 (ver FIG. 2) en el caso de Torrelodones se ha podido mantener todos los años niveles de inversión superiores a los de 2011 (ver FIG. 4), aunque no puedan ser comparables a los de los años en los que se contó con los fondos del Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo (Plan E) promovido en 2008 por el gobierno del PSOE, al margen de la valoración de los resultados que se pueda hacer de este último.

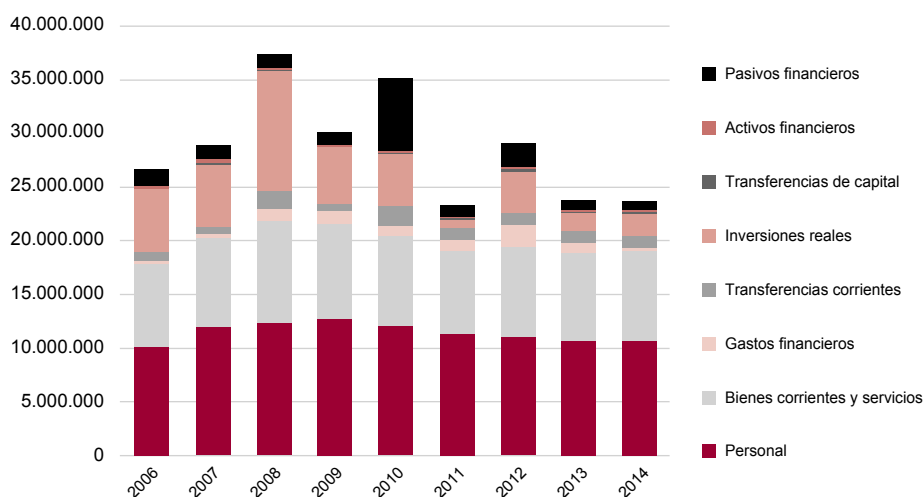


FIG. 4/ Evolución de los capítulos de gasto (Obligaciones netas) del Ayto. de Torrelodones 2007-2014

Fuente: Elaboración propia a partir de la cuenta general de cada ejercicio.

A pesar de conceder prioridad a la inversión, las restricciones existentes para ejecutar la misma han reforzado el objetivo de reducción del endeudamiento. Los remanentes que no se han podido ejecutar cada uno de los ejercicios han permitido amortizar deuda de manera anticipada por importe de 1,2 millones. De este modo en el periodo 2011-2014 la deuda viva de Torrelodones se redujo un 28,8%, tendencia muy alejada de la del conjunto de las entidades locales que la vieron incrementada un 10,5%, según los datos publicados en la web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Esa evolución se opone incluso a la del conjunto de municipios comprendidos entre los 20.000 y los 50.000 habitantes, en los que se incrementó un 6,2%.

#### 4. Conclusiones

El 27 de julio de 2011 el *New York Times* dedicaba una página a Torrelodones con el siguiente titular «*Grass-roots agenda sways spanish politics*» (MINDER, 2011); dos años después, el 20 de mayo de 2013, el municipio aparecía en la primera página de la edición americana del *Wall Street Journal* bajo el siguiente titular «*Europe's Recession Sparks Grass-Roots Political Push*» (BRAT & BJORK, 2013) ¿Qué ha pasado para que un pequeño municipio de poco más de 20.000 habitantes del área metropolitana de Madrid merezca semejante interés, incluso en medios internacionales? Quizás la respuesta sea la necesidad de encontrar ejemplos de reacción ciudadana frente a un aparente contexto general de corrupción y desconfianza ante las instituciones, al que se suma la falta de respuesta de los partidos tradicionales, especialmente en el ámbito local.

Los procesos de movilización social contra el modelo de crecimiento basado en la rápida e intensa urbanización del territorio y contra los evidentes conflictos de intereses de los responsables políticos, tuvieron escaso éxito en los años de bonanza económica. Sin embargo, el caso de Torrelodones como algunos otros que es preciso investigar, ponen de manifiesto que existieron experiencias exitosas de rechazo ciudadano que han acabado en un cambio en las prioridades políticas. El éxito en la institucionalización de la misma seguramente se deba a la intensidad de la movilización y sobre todo a los métodos e instrumentos de comunicación empleados (comunicación directa con los vecinos, buzoneos permanentes e intenso uso de las redes sociales).

El proceso de institucionalización de ese movimiento social de carácter ambiental, surgido para frenar el prototipo de proyecto urbanístico característico del *boom* inmobiliario en España, no parece haber limitado el espíritu que dio origen al mismo. Por el contrario, el partido no solo alcanzó la mayoría absoluta en las elecciones municipales de 2015, sino que también ha sido reconocido en diversos ámbitos como uno de los ejemplos del cambio en la forma de hacer política en España. Este cambio se manifiesta en la renuncia a los muchos de los privilegios que algunos cargos públicos habían acumulado, en la priorización de la transparencia y la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la gestión prudente de los recursos (FERNÁNDEZ VIDAL, 2014), principios a los que la población parece otorgar mayor relevancia en estos años que a las tradicionales posiciones ideológicas de los partidos históricos, especialmente en el ámbito local.

En cuestiones de transparencia, Torrelodones ha concretado avances que van más allá de los exigidos por la ley 19/2013. No sólo se pone a disposición del ciudadano la principal información administrativa en la web municipal sino que se han incorporado aplicaciones específicas para que resulte fácilmente accesible y comprensible.

La incorporación de la ciudadanía a la toma de decisiones se ha reforzado mediante la creación de consejos municipales sectoriales abiertos a los ciudadanos individuales, tratando de superar así el papel monopolizador que los *lobbies* locales pueden tener en sus ámbitos de actuación. Los diversos instrumentos de planificación urbanística, estratégica y de movilidad han contado con un profundo carácter participativo e incluso se celebró una consulta popular desarrollada de acuerdo con la restrictiva legislación vigente.

Las políticas urbanas han cambiado sus prioridades, focalizándose las inversiones en la mejora de los espacios públicos, el entorno de los equipamientos y los itinerarios peatonales. Pero quizás donde mejor se refleje esta transformación es en la adquisición por parte de la administración pública de parcelas edificables que han sido convertidas en suelo verde público, dando la vuelta a las tradicionales recalificaciones de la época del *boom*.

Finalmente, en lo que respecta a la gestión económica y presupuestaria el planteamiento ha sido de cautela y prudencia. Se ha priorizado así la reducción del endeudamiento.

to y la realización de inversiones en equipamientos básicos e infraestructuras orientadas a la mejora de la calidad de vida, empleando para ello las alternativas económico-financieras que menor riesgo genera-

ban al Ayuntamiento de incurrir en déficit y en problemas de tesorería, aprovechando para ello los mecanismos ofrecidos por la Ley 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

## 5. Bibliografía

- AYUNTAMIENTO DE TORRELODONES (2005): *Estudio de incidencia ambiental de la revisión parcial de las NNSS de Torrelodones en el AHN. Fase de avance*. Evaluación Ambiental S.L.
- (2008): *Acta de la sesión del pleno de 06/02/2008 del Ayuntamiento de Torrelodones*.
- BLANCO, I. & R. GOMÁ (2003): «Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones», en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 26 (jun): 1-15.
- BRAT, I. & C. BJORK (2013): «Europe's Recession Sparks Grass-Roots Political Push». *The Wall Street Journal*, 20/11/2013.
- BOSCH, N. & A. SOLÉ-OLLÉ (2012): «Una valoración preliminar de la reforma de la Administración Local en España», en Nuria BOSCH & Albert SOLÉ-OLLÉ (eds.): *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal '12*, Institut d'Economia de Barcelona, Barcelona.
- BARBERÁ, P. & P. FERNÁNDEZ-VÁZQUEZ (2012): «Los electores ante la corrupción», en *Informe sobre la Democracia en España 2012*, Ed. Fundación Alternativas, Madrid.
- BURRIEL, E. (2008): La década prodigiosa del urbanismo español (1997-2006). *Scripta Nova*, 12 (270): 64.
- (2014): «El estallido de la burbuja inmobiliaria y sus efectos en el territorio», en M. Juan ALBERTOS & J. L. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ (coords.). *Geografía de la crisis económica en España*. Universidad de Valencia, Servei de Publicacions, Valencia.
- CASTELLS, M. (1998): *La Era de la información. Economía, sociedad y cultura. El poder de la identidad*, Vol II. Alianza, Madrid.
- CAPÓ GIOL, J. (1991): «Elecciones municipales pero no locales», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 56: 143-164.
- COLLINS, D. & R. A. KEARNS (2010): «Walking school buses in the Auckland region: A longitudinal assessment», en *Transport Policy*, 17 (1): 1-8.
- COSTAS-PÉREZ, E. & A. SOLÉ-OLLÉ & P. SORRIBAS-NAVARRO (2012): «Corruption scandals, voter information, and accountability», en *European Journal of Political Economy*, 28: 469-484.
- DELGADO, I. (2010): «Elecciones municipales en España. Dimensiones analíticas y aspectos distintivos de ocho procesos electorales (1979-2007)», en *Política y Sociedad*, 47 (3): 13-36.
- DÍAZ ORUETA, F. & M. E. GADEA MONTESINOS & X. R. GINÉS SÁNCHEZ & M. L. LOURÉS SEOANE (2014): «La crisis del desarrollo económico territorial», en J. SUBIRATS & M. MARTÍ-COSTA (eds.) *Ciudades, vulnerabilidades y crisis en España*. Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Sevilla.
- FERNÁNDEZ MUÑOZ, S. (2008): «Participación pública, gobierno del territorio y paisaje en la Comunidad de Madrid», en *Boletín de la AGE*, 46: 97-119.
- FERNÁNDEZ, C. (2014): *¡Vecinos al poder! Otra manera de hacer política es posible*. La Esfera de Los Libros, Madrid.
- GARCÍA MONTALVO, J. (2006): «Deconstruyendo la burbuja: expectativas de revalorización y precio de la vivienda en España». *Papeles de economía española*, 109: 44-75.
- (2010): «The breakdown of the Spanish urban growth model: Social and territorial effects of the global crisis». *International Journal of Urban and Regional Research*, 34 (4): 967-980.
- GUTIÉRREZ, V. (2007): «El PP expulsa a los ediles de Torrelodones que denunciaron irregularidades urbanísticas». *El País*, 20/01/2007.
- IGLESIAS, M. & M. MARTÍ-COSTA & J. SUBIRATS & M. TOMÁS (2011): «La gran transformación urbana en España. Balance y conclusiones de las interrelaciones entre gobiernos locales y políticas urbanas en la democracia española», en M. IGLESIAS & M. MARTÍ-COSTA & J. SUBIRATS & M. TOMÁS (eds.). *Políticas Urbanas en España. Grandes Ciudades, Actores y Gobiernos Locales*. Icaria, Barcelona.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, M. (2005): «El impacto político de los movimientos sociales. Un estudio de la protesta ambiental en España», *Monografías del Centro de Investigaciones Sociológicas*, 214, Madrid.
- KRIESI, H. & R. KOOPMANS & J. W. DUYVENDAK (1995): *New Social Movements in Western Europe: a Comparative Analysis*. UCL Press, Londres.
- KINGHAM, S. & S. USSHER (2007): «An assessment of the benefits of the walking school bus in Christchurch, New Zealand», en *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 41 (6): 502-510.
- LLANO VERDURAS, C. (2006): «Localización residencial y movilidad laboral: un análisis del commuting de trabajadores nacionales e inmigrantes en la Comunidad de Madrid», en *Cuadernos de Economía*, 29: 69-100.
- MINDER, R. (2011): «Grass-Roots Party Sways Spanish Politics». *The New York Times*, 26/06/2001.
- NAVARRO CLEMENTE, J. & M. J. RODRÍGUEZ & M. ROSA HERRERA, & C. MATEO (2014): «Gobernabilidad y crisis urbana: causas, manifestaciones y estrategias», en J. SUBIRATS & M. MARTÍ-COSTA (eds.). *Ciudades, vulnerabilidades y crisis en España*, Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Sevilla.
- PINO, E. DEL & C. COLINO (2007): «Un fantasma recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción de la participación ciu-

- dadana en los gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España)», en *Documento de trabajo* 07-06, Unidad de Políticas Comparadas, CSIC, Madrid.
- QUESADA, M. G. & F. JIMÉNEZ-SÁNCHEZ & M. VILLORIA (2013): «Building Local Integrity Systems in Southern Europe: the case of urban local corruption in Spain». *International Review of Administrative Sciences*, 79 (4), 618-637.
- ROMERO, J. (2010): «Construcción residencial y gobierno del territorio en España. De la burbuja especulativa a la recesión. Causas y consecuencias», en *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, 47 (2): 17-46.
- SANTAMARINA, B. (2008): «Movimientos sociales: una revisión teórica y nuevas aproximaciones». *Boletín de Antropología*, 22 (39), 112-131.
- SOLÉ-OLLÉ, A. & E. VILADECANS-MARSAL, (2012): «Lobbying, political competition, and local land supply: Recent evidence from Spain», en *Journal of Public Economics*, 96: 10-19.
- (2013): «Do political parties matter for local land use policies?», en *Journal of Urban Economics*, 78: 42-56.
- SORRIBAS-NAVARRO, P. (2012): «¿Verdaderamente los votantes españoles toleran la corrupción local?», en N. BOSCH & A. SOLÉ-OLLÉ (Eds.). *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal '12*. Institut d'Economia de Barcelona, Barcelona.
- VILALTA, M. (2011): «La Hacienda municipal española: Una reforma necesaria», en N. BOSCH & A. SOLÉ-OLLÉ (Eds.): *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal '12*. Institut d'Economia de Barcelona, Barcelona.
- VILLORIA, M. & F. JIMÉNEZ (2012): «La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 138 (1), 109-134.
- VINUESA, J. & B. MARTIN (2013): «La (sobre) dimensión del crecimiento residencial en Madrid. El planeamiento urbanístico como coartada», en *Documents d'anàlisi geogràfica*, 59 (1): 51-74.



# Abstracts

## Crisis and Evolution of Urban Governance in Spain

Marc MARTÍ-COSTA & Mariona TOMÀS

**Abstract:** This paper analyses how the urban development of austerity has affected urban governance in Spain. Since democracy was restored in Spain in the 1970s, local authorities and regional governments have played a key role in the development of the Spanish welfare system. In the 1990s there was an increase in urban enterprise in the major cities, with the development of new megaprojects and public-private partnerships. As a result of the 2008 economic crisis, high unemployment and increasing social inequality has occurred alongside a programme of institutional and legal reforms carried out by the Spanish government and the European Union. These reforms involve budget cuts and an attempt to recentralise welfare policy at the expense of regional and local government, while further entrenching neoliberal urban policies. In response to this situation, the 2015 local elections saw new coalitions taking shape on the councils of major cities, bringing together the social response in recent years. Through a description of the general evolution and a comparison between the country's two major cities, Madrid and Barcelona, we explore both the similarities and the variations in urban governance in Spain.

**Keywords:** Urban Governance. Spain. Urbanism of austerity. Madrid. Barcelona.

## The Local Authorities (Rationalisation and Sustainability) Act (27/2013) and its Impact on Local Welfare Systems

José Luis MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS

**Abstract:** Since the democratic local authorities were first created in April 1979, local government has provided a growing number of public services within the framework of the Local Government Act and regional legislation. This activity by local authorities in their role as welfare actors has made a notable contribution towards realising the objectives of the social state. After a controversial process, in late December 2013 the Spanish parliament enacted the Local Government (Rationalisation and Sustainability) Act (27/2013) to address the objective of adapting the local subsystem to the demands imposed by the principles of budgetary stability and financial sustainability. This paper describes the economic and financial situation of local authorities, which show signs of improved management in terms of the deficit and public debt, when compared with central government and regional administrations. Also addressed is the restructuring of competences established by the Act, noting how local authorities' powers have been slashed, with a severe reduction in their remits and weakening of their institutional position, thereby seriously compromising the future of welfare systems, especially if we consider the critical economic and financial situation in which the regional governments now find themselves.

**Keywords:** Local Reform. Social State. Local Welfare Systems. Public Services. Governance. Local Administration.

## Right to Housing and Economic Crisis: Housing as a Problema in the Current Economic Crisis

Eva GARCÍA PÉREZ & Michael JANOSCHKA

**Abstract:** Housing is a complex, multi-layered problem that requires both historical, social, economic and financial approaches, together with legal aspects and its strong political dimension, to be successfully understood. This article will contribute to such comprehension with a study of housing and macroeconomic policies in its different aspects, for the Spanish and European cases, that points out the main contradictions and lacks of previous decades. After that, taking into account the impacts of the economic crisis and the conformation of the social problem of housing, we examine how housing went from being object of accumulation to become the trigger of wide processes of dispossession. Finally, we focus on current policies, dedicated to promote a new wave of liberalisation and financialization of housing, and conclude with a reflection about the role of housing in contemporary Spanish society.

**Keywords:** Housing. Public Policies. Crisis. Accumulation by Dispossession. Transnational Investment Funds.

## Redefining the Relationship between Industry and the Contemporary City: A New Priority on the Urban Agenda?

Maria BUHIGAS & Miquel PYBUS OLIVERAS

**Abstract:** The current economic crisis has cast doubt on the discourses that have proclaimed that industry was disappearing from the production model and have conditioned urban-development and planning policy in Spain over the last three decades. As urban agendas have increasingly turned their attention to industry, a need has been revealed for the complexity of industrial activity today to be reinterpreted, seeking new instruments to support it from an overall, holistic perspective. A review of the main arguments that were used to build the post-industrial discourse serves as the basis for establishing a reading of the constituent parts of today's neo-industrial narrative, focusing on its involvement in urban planning by analysing the different approaches, strategies and practices that have been developed to date.

**Keywords:** Industry. Post-Industrial City. Outsourcing. Reindustrialization.

## Crisis, City and Technology: a Smart Solution?

Hug MARCH & RAMON RIBERA-FUMAZ & Pep VIVAS I ELIAS

**Abstract:** In a context of austerity and economic recession, there are emerging new strategies that aim at rethinking the city through a technologically mediated urbanism. Both Smart City strategies and the alternatives proposed by the new citizen's coalitions in Spain agree on the transformative role that information and communication technologies (ICT) can have in implementing new city models. However, we have detected the lack of studies exploring critically some of its implications. This article examines these implications through the deployment of the Smart city concept in Spain in a context of imposed austerity. From a critical reading of this concept, the article discusses about the technology-city dichotomy to debate how the 21st century city should be transformed and managed beyond merely technical questions (sensorization, apps, technological platforms, etc.).

**Keywords:** Smart City. Urban Political Economy. Urban Governance. Information and Communications Technology.

## The Role of Social Innovation to Address the Economic Crisis

Ismael BLANCO & Helena CRUZ GALLACH & Rubén MARTÍNEZ MORENO & Marc PARÉS

**Abstract:** This paper addresses the role of social innovation in the context of the economic crisis as experienced by local authorities in Catalonia. Specifically, it explores the extent to which social-innovation practices have managed to penetrate the areas and districts most affected by urban segregation, and, in more general terms, the importance of public collaboration in the most disadvantaged urban areas. The paper is based on research combining statistical and cartographic analysis of urban segregation over the 2001–2012 period, mapping more than 700 social-innovation practices and performing a comparative analysis of six case studies. The main thesis of this paper is that social innovation does not necessarily occur among the most disadvantaged communities, but rather among the groups with the greatest resources for collective action. It is noted that the neighbourhoods that have most effectively resisted the effects of the economic crisis are those with the highest capacity for social organisation and action.

**Keywords:** Districts. Social Innovation. Economic Crisis. Social Crisis.

## Social Movements and Local Urban Policies in Times of Crisis: The Torrelodones Case

Luis A. COLLADO CUETO & Santiago FERNÁNDEZ MUÑOZ

---

**Abstract:** The article explores in depth the origin of a social movement of local environmental nature that emerged in 2005, at the height of the housing boom, against an urban requalification that sought to develop the then usual binomial “golf course and estate of detached houses” in a part of the municipality of high environmental value. An analysis of the causes, characteristics and consequences of the housing bubble on the basis of the case of Torrelodones is provided. It analyzes the evolution of this citizens’ associative movement and its institutionalization through the creation of a political party that ran for the first time in the 2007 local elections becoming city government, and got the absolute majority four years later. Finally, it delves into the changes in governance, in urban policies and into “Vecinos por Torrelodones” government management priorities of the crisis in order to determine to what extent a change in local governance has occurred and what has been its scope.

**Keywords:** Social Movements. Urban Policies. Torrelodones (Madrid).

## El fortalecimiento gradual del mercado de vivienda

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

Doctor en CC. Económicas y Vocal del Consejo Superior de Estadística.

*«El crecimiento de los precios de la vivienda por encima de los salarios ha situado el acceso a la vivienda en propiedad fuera del alcance de muchos hogares, en un momento en el que el stock de vivienda social de alquiler se ha hundido de forma significativa, empujando más hogares hacia el alquiler privado».*

PICKFORD (2016).

### 1. Introducción

2015 fue un año de recuperación del mercado de vivienda en España, que continuó y reforzó la tendencia apuntada en 2014. Las ventas de viviendas aproximaron el aumento al 10%, donde de nuevo las ventas a extranjeros desempeñaron un papel significativo. Los precios de las viviendas aceleraron el crecimiento en 2015 hasta el 4,2%. El indicador que registró la variación más significativa fue el de las viviendas iniciadas, que crecieron en 2015 en un 42,5%, aproximándose a las 50.000. Los fondos internacionales están desempeñando un papel importante, tanto en las ventas como en la nueva promoción. El aumento de precios y de alquileres contribuirá a hacer más difícil el acceso a la vivienda a los nuevos hogares, cuyos niveles de ingresos y de estabilidad laboral les fuerza a acudir al alquiler privado para acceder a alguna forma de alojamiento.

En este trabajo se describe en el segundo apartado la evolución de la economía mundial, mientras que en el tercero se comenta el comportamiento reciente de la economía española. El cuarto apartado describe la evolución de los principales indicadores de precios de vivienda y de los alquileres en el mercado de vivienda de España. En el quinto apartado se analiza la

evolución de la demanda de vivienda y la marcha de la financiación a comprador de vivienda, en lo que destaca la aparición de valores negativos en el principal índice de referencia de los préstamos hipotecarios para compra de vivienda. En el sexto apartado se comenta la evolución de la nueva construcción de viviendas. El séptimo apartado comenta la evolución de la vivienda protegida en España y la marcha de los lanzamientos judiciales y de los procedimientos de ejecución hipotecaria.

### 2. Economía mundial ¿Retornan la recesión y la crisis financiera?

Las Perspectivas Económicas del Fondo Monetario Internacional (FMI) de enero de 2016 rebajaron al 2,1% las previsiones de crecimiento para este año de las economías avanzadas (1,7% para la Eurozona y 2,7% para España). Las más recientes estimaciones de Eurostat para el cuarto trimestre de 2015 han confirmado la mediocre expansión de dicha área económica en 2015, el 1,5% (2,4% en Estados Unidos) (Fig. 1). En los dos primeros meses de 2016 se acentuó la volatilidad de los mercados, destacando los fuertes descensos y oscilaciones de los precios de las acciones y la reaparición de la desconfianza sobre la situación de los bancos en Europa.

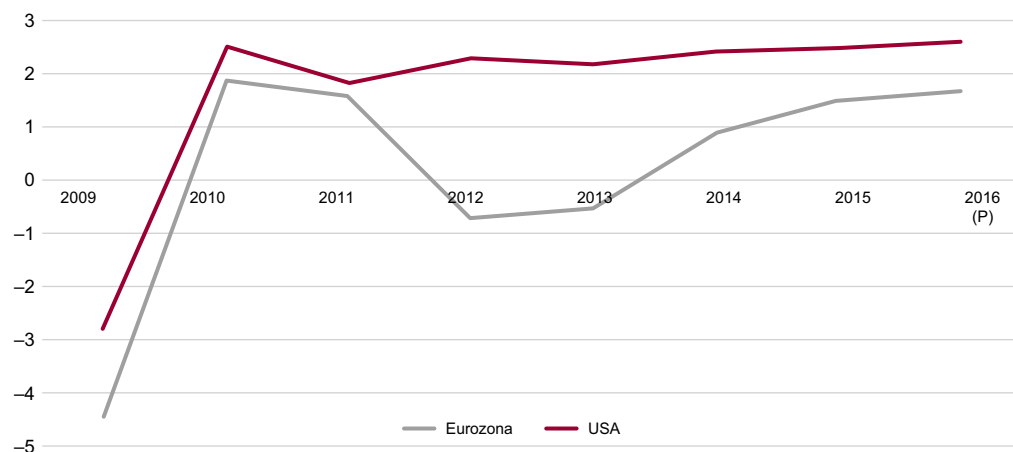


Fig. 1/ Estados Unidos y Eurozona. Tasas reales de crecimiento anual, 2008-2016 (previsión)

Fuente: COMISIÓN UE.

Los factores más influyentes de la nueva situación son, entre otros, el aterrizaje forzoso de la economía de China, el agotamiento del crecimiento de Estados Unidos, que solo creció un 0,2% en el último trimestre de 2015, la presencia de signos de debilidad en la demanda mundial, visible sobre todo en las intensas caídas del precio del crudo de petróleo y otras materias primas (ROUBINI, 2016) (FIG. 2).

La situación actual se caracterizaría, pues, por la presencia de numerosos elementos que hasta hace muy poco se considerarían como anormales, entre los que destaca sobre todo el carácter poco convencional de la política monetaria. Las actuaciones de «alivio cuantitativo» (QE) (aportaciones masivas

de liquidez a los mercados por parte de los bancos centrales, que se traducen en una abundante tesorería en manos de los bancos comerciales) se han hecho continuas y los tipos de interés han alcanzado en algunos casos niveles negativos. En medio del desconcierto bancario que provoca dicha situación, tanto el Banco Central Europeo (BCE) como el Banco de Japón han llevado a cabo o anunciado otras nuevas actuaciones para intensificar el ritmo de aplicación de esa política.

Las bolsas de valores han llegado a registrar auténticas burbujas alcistas en los precios de algunos activos. Ello ha sucedido al margen de la mediocre actuación de la economía real. Dicha evolución contradictoria revelaría que, tanto en los países avanzados como en los emergentes, dicha economía atraviesa por una situación enfermiza, que no puede prolongarse demasiado tiempo.

Los mercados de valores suelen anticipar más recesiones de las que después tienen lugar en la realidad, pero tales señales se han hecho constantes y persistentes, por lo que debe de prestarse más atención a lo que subyace detrás de tales avisos. China ha construido infraestructuras con un ritmo de consumo de cemento y hormigón que en solo dos años equivale al de Estados Unidos en todo el siglo xx. A eso se une la caída de su divisa, que hubiese descendido aún más de no haber vaciado el stock de reservas. China puede, pues, dejar de aportar empuje a la economía mundial y su deuda se ha multiplicado (SUMMERS, 2016).

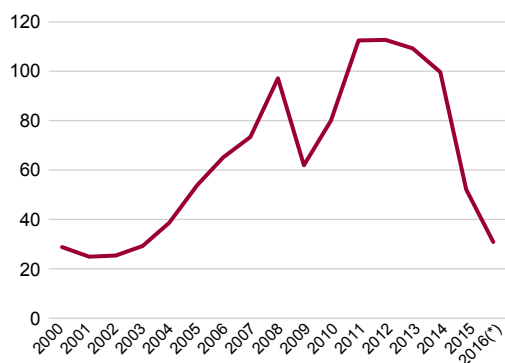


Fig. 2/ Precio del petróleo del Mar del Norte (\$/barril). Medias anuales, 2000-2016 (previsión)

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

De reducirse el empuje de la economía china, quedan escasos instrumentos a los responsables de la política económica de Estados Unidos y de Europa para dinamizar el crecimiento global. Las expectativas de los mercados sobre la inflación futura descartan el cumplimiento de los objetivos del BCE (una tasa de inflación del 2%) para la Eurozona. Dichos mercados temen a los tipos de interés negativos y a sus consecuencias.

Los tipos negativos reducen el negocio bancario y ponen en cuestión la situación de numerosos bancos europeos. Pueden ser numerosos los bancos que tendrían problemas para recuperar los importantes créditos concedidos a empresas productoras de energía. Los menores beneficios asustan a los inversores en acciones bancarias y perturban la situación de los ahorradores modestos, que dudan sobre donde colocar sus recursos. Se confirma la debilidad de la Unión Bancaria construida en estos años, donde se echa en falta un fondo de garantía de depósitos único y una mayor disponibilidad de recursos para resolver las crisis bancarias potenciales (MUNCHAU, 2016).

En la reunión del Consejo del BCE de 10 de marzo de 2016 los acuerdos más relevantes adoptados fueron los de recortar los tipos de interés oficiales, el aumento de las compras de activos desde 60.000 millones de euros/mes a 80.000 millones/mes desde el 1º de abril de 2016, la fijación de unas condiciones más favorables en las operaciones de refinanciación bancaria a largo plazo, y una facilidad de liquidez adicional ligada a la evolución de la cartera de créditos de los bancos.

La inclusión de deuda corporativa entre los activos elegibles puede liberar riesgos en los activos bancarios. El conjunto de medidas adoptadas por el BCE en el acuerdo citado superó las previsiones y supuso, pues, el reforzamiento del ya citado carácter expansivo de la política monetaria. No es seguro que a tales medidas suceda una expansión significativa del crédito bancario.

### 3. Economía española. Pujanza de la demanda interna

La economía española creció un 3,2% en 2015, muy por encima del 1,4% del año precedente. El PIB del último trimestre de 2015 todavía fue inferior en un 3,8% al alcanzado en el punto más elevado de la fase de expansión previa, en que correspondió al segundo trimestre de 2008 (Fig. 3). El nivel de empleo, según la Encuesta de Población Activa, resultaba bastante más lejano que la producción respecto del nivel alcanzado en el periodo citado (-12,4%).

El crecimiento de la economía española en 2015 superó, pues, ampliamente, al 1,5% de la Eurozona (Fig. 4). En el último trimestre de 2015 la variación intertrimestral del PIB de España fue del 0,8%, también muy por encima del 0,3% de dicha área económica.

La expansión económica española estuvo impulsada sobre todo por la demanda interna, que creció un 3,7% en 2015, en la que destacó el crecimiento del consumo privado (3,1%) y la formación bruta de capital fijo (6,4%), donde

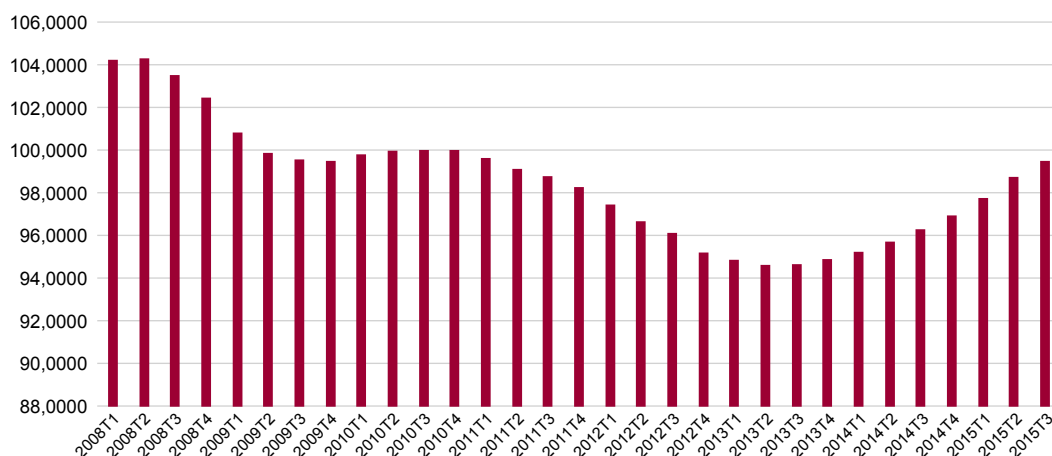


Fig. 3/ PIB pm, precios constantes, serie trimestral, 2008-2015

Fuente: INE.

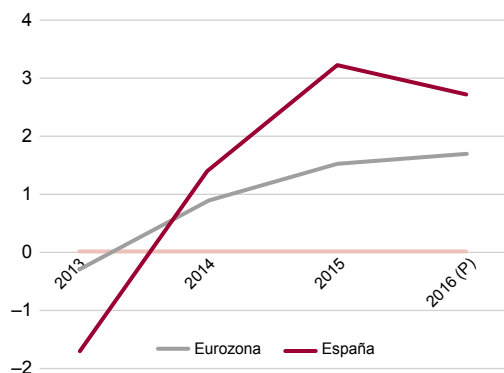


FIG. 4/ España y la Eurozona. Tasas de crecimiento anual, 2013-2016 (previsión)

Fuente: COMISIÓN UE, previsiones de invierno.

la construcción contribuyó al crecimiento tras un largo periodo de detracciones al mismo. El sector exterior quitó 0,5 puntos porcentuales al crecimiento de la economía, ante la mayor expansión de las importaciones (7,5%) respecto de las exportaciones (5,4%). Las administraciones públicas también contribuyeron al crecimiento de forma directa (2,7% fue la variación del consumo público), aunque dicha actuación contribuyó a que el déficit público fuese superior al previsto en el Plan de Estabilidad enviado a la Comisión de la Unión Europea.

El empleo (ocupados EPA) aumentó en un 3% en 2015 (1,2% en 2014), correspondiente a una variación absoluta de 525.000 nuevos empleos. Dicha variación superó ampliamente a la de la Eurozona (1%). El número de asalariados creció en el año en un 3,5%, correspondiendo una variación del 9,5% a los empleos temporales y un 1,6% a los empleos indefinidos.

Los empleos a tiempo parcial (15,7% del empleo total) aumentaron en un 0,83%, por debajo de la media. Andalucía fue la autonomía que registró el mayor aumento del empleo, el 5,1%, mientras que Cantabria fue la única comunidad autónoma en la que retrocedió el empleo (-0,4%). Por sectores y ramas de actividad, destacó el incremento del empleo en Comercio-Hostelería (4,1%), en Transportes y Comunicaciones (4,6%) y Administraciones Públicas (3%).

La afiliación a la seguridad social creció en 2015 en un 3,2%, 3,8% en el régimen general y 1,3% en el régimen de autónomos. Con una variación del PIB del 3,2% y otra del empleo del 3% (FIG. 5), la productividad



FIG. 5/ España. PIB y empleo (puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo). Tasas de variación anual, 2013-2016 (previsión)

Fuente: INE.

aparente del empleo volvió a registrar un aumento modesto en 2015 (0,2%). La tasa de desempleo ascendió al 20,9% en el cuarto trimestre de 2015, 2,8 puntos porcentuales por debajo del mismo periodo de 2014. La mayor tasa de paro fue la de Andalucía, el 29,6% de los activos, y la menor fue la del País Vasco (12,9%).

El índice de precios de consumo permaneció estabilizado en 2015. La variación media interanual fue del -0,5%. La inflación subyacente fue de un aumento del 0,6%. Los alimentos no elaborados crecieron en un 1,8%, mientras que los productos petrolíferos vieron descender sus precios en un 9%. En febrero de 2016 el índice armonizado de precios de consumo de España descendió en un -1%, descenso más acentuado que el -0,2% correspondiente al conjunto de la Eurozona.

En 2015 destacó la presencia de un superávit de 16.700 millones de euros en la balanza de pagos por cuenta corriente, equivalente al 1,5% del PIB (FIG. 6). Dicha evolución ayudó a reducir el elevado endeudamiento exterior de la economía española, más del 92% del PIB. Lo más destacable es que dicho superávit tuviese lugar en una situación de expansión significativa de la economía española. A dicha evolución contribuyó el fuerte descenso de los precios del petróleo, que redujo en 16.700 millones de euros la factura de las compras correspondientes, así como la reducción de los intereses pagados por la deuda externa.

Además del retroceso de los precios del petróleo y de los bajos tipos de interés, también contribuyeron al superávit citado, entre otros



FIG. 6/ España. Balanza de Pagos, cuenta corriente. Saldos anuales, 2004-2016 (previsión), porcentajes del PIB

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

factores, el más favorable tipo de cambio del euro frente al dólar, la persistente expansión del turismo y las exportaciones de automóviles, que contribuyeron en más de dos puntos al aumento de las exportaciones de mercancías.

Cabe esperar que prosiga el fuerte esfuerzo exportador efectuado en los años de recesión y que ha continuado con la recuperación de la economía española (LEAL, 2015). En 2007 las exportaciones de mercancías y servicios ascendían al 25,7% del PIB, mientras que dicha proporción fue del 33,1% en 2015.

La previsión sobre la economía española en 2016 es de un crecimiento del PIB del 2,7%, desaceleración explicada sobre todo por la demanda interna, cuyo crecimiento sería del 2,9%. El resto del mundo detraería 0,2 puntos porcentuales al crecimiento, al reducirse más la expansión de las importaciones. La tasa media de desempleo se situaría en el 20,2% y el déficit público se reduciría hasta el 3,5%.

#### 4. El mercado de vivienda (I). Los precios

La amplia información disponible sobre el mercado de vivienda ha confirmado que en 2015 se mantuvo la recuperación iniciada en 2014. La demanda de extranjeros (residentes y no residentes) volvió a ser trascendente en el comportamiento del mercado, que absorbió una inversión exterior de 12.000 millones de euros, procedente sobre todo de fondos de inversión internacionales. La situación de los diferentes mercados locales resulta todavía muy heterogénea en 2016.

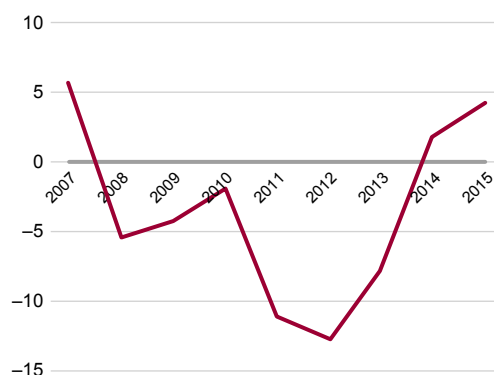


FIG. 7/ Índice de precios de vivienda (100=2007). Tasas de variación interanual, 2007-2015

Fuente: INE.

El índice de precios de vivienda, obtenido por el INE, a partir de los precios declarados en las escrituras formalizadas ante notario, aumentó en un 4,2% en 2015 (cuarto trimestre, 1,8% en 2014) (FIG. 7). El precio medio de tasación, 1.490,1 euros/m<sup>2</sup> (Ministerio de Fomento), aumentó solo en un 1,8% en el 4º trimestre de 2015 sobre el mismo periodo de 2014 (FIG. 8). El índice trimestral de precios de vivienda elaborado por el INE retrocedió con más fuerza en la fase de recesión, y ha sido más intensa, por el contrario, su recuperación en 2014-15 respecto de los precios de tasación. El índice del INE es todavía inferior en un 33,2% al nivel máximo alcanzado en el tercer trimestre de 2007.

Los mayores aumentos de precios de vivienda correspondieron a las principales aglomeraciones urbanas y a las zonas de turismo más consolidado. Madrid (7,3%), Baleares (7,0%) y Cataluña (5,9%) presentaron los aumentos de precios más destacados entre las autonomías (FIG. 9). El crecimiento de los precios de venta de las viviendas casi había duplicado en su incremento en el tercer trimestre de 2015 al correspondiente al conjunto de la Eurozona (2,3%).

Los precios de tasación, según Tinsa, aceleraron algo el crecimiento en los dos primeros meses de 2016, de lo que se derivó un aumento interanual del 2,7% en los precios en febrero de 2016 respecto del mismo mes del año anterior (FIG. 10). Los mayores aumentos los registró la Costa Mediterránea (6,1%), mientras que los municipios situados fuera de las áreas metropolitanas todavía registraron una variación anual negativa del -0,7% en el mes citado.

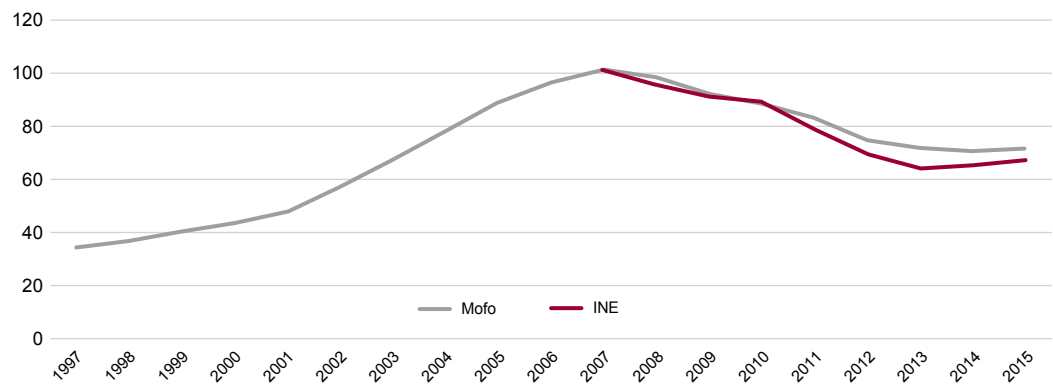


Fig. 8/ Precios de vivienda. Índice de precios y precios de tasación, 100=2007. Datos al 4º trimestre, 1997-2015  
Fuente: INE y Mº DE FOMENTO.

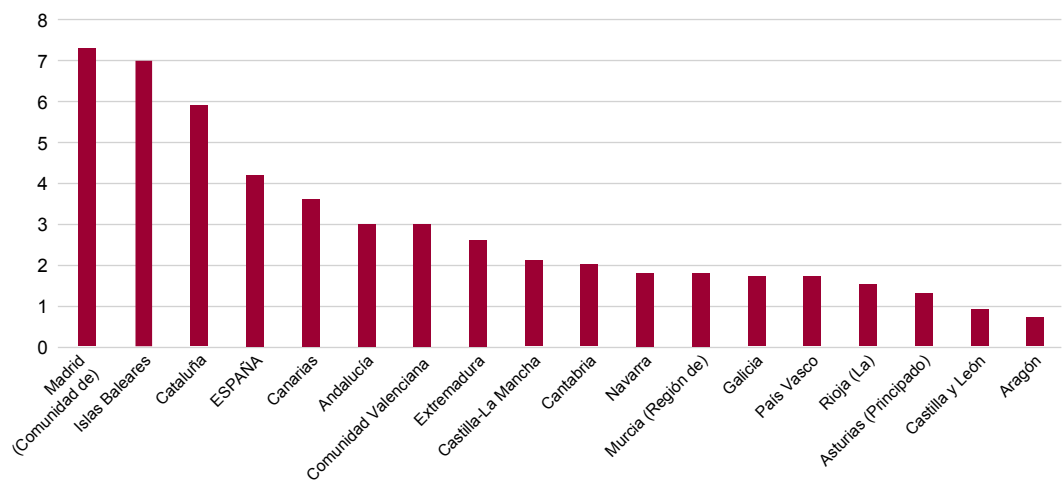


Fig. 9/ Índice de precios de viviendas. Variaciones interanuales, 2015 IV (%), España y CC. Autónomas  
Fuente: INE.

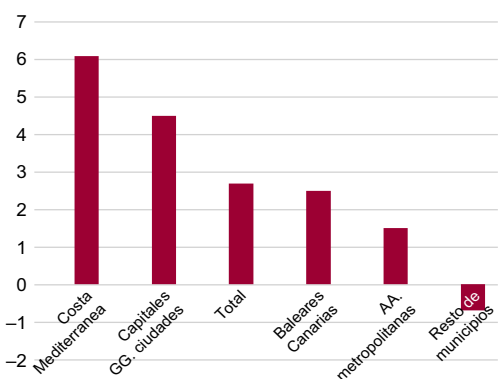
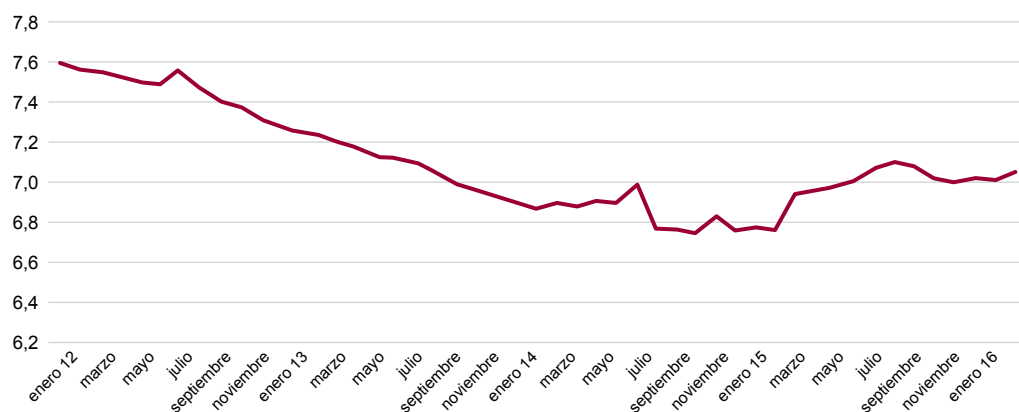


Fig. 10/ Tasas de variación febrero 2016/febrero 2015(%), España y áreas geográficas  
Fuente: Tinsa.

Los alquileres se incrementaron en un 3,6% en diciembre de 2015 respecto del año anterior, según el índice mensual de Fotocasa (-1,9% en 2014). Destacaron los aumentos provinciales de Barcelona (11%), Guipúzcoa (10,3%), Vizcaya (10,3%) y Madrid (9,8%). En febrero de 2016, el alquiler medio, 7,05 euros/m2-mes, aceleró hasta el 4,2% la variación anual (Fig. 11). El alquiler medio de febrero es todavía inferior en un 30,4% al nivel máximo alcanzado en mayo de 2007.

Los precios de venta del suelo urbano crecieron en 2015 en un 4,4% en media anual sobre 2014 (-4,5% en 2014) (Fig. 12). La variación interanual del 4º trimestre fue negativa, un -2,4%. Los precios del suelo han retrocedido con más fuerza después de 2007 que los de la

FIG. 11/ Precio del alquiler, España, euros/m<sup>2</sup>. Serie mensual, 2012-16

Fuente: FOTOCASA.ES.

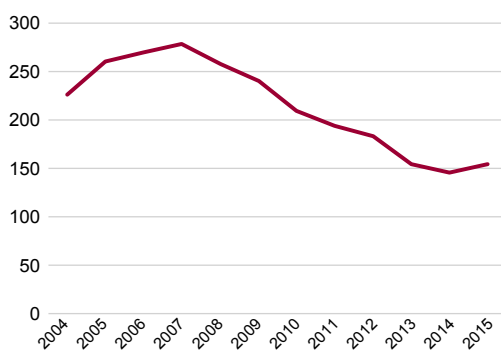


FIG. 12/ Suelo: precio medio (euros por metro cuadrado) de las transacciones registradas. Medias anuales, 2004-2015

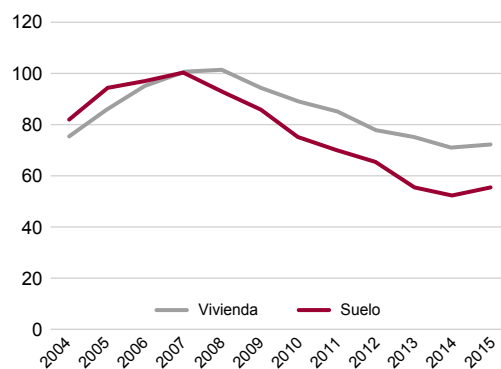
Fuente: M<sup>o</sup> DE FOMENTO.

FIG. 13/ Suelo y vivienda: precios medios anuales, 100=200, 2004-2015

Fuente: M<sup>o</sup> DE FOMENTO.

vivienda, aunque en 2015 han presentado indicios de recuperación significativa, destacando el importante aumento registrado por la superficie transaccionada (7,2%) (FIG. 13). Esta evolución refleja las amplias expectativas generadas sobre futuros aumentos significativos de los precios de las viviendas, así como las destacadas adquisiciones de suelo efectuadas por los inversores internacionales en España en 2015.

## 5. El mercado de vivienda (II). Demanda y financiación

El crecimiento del empleo (3% en la Encuesta de Población Activa y 3,2% en el número de afiliados a la Seguridad Social) facilitó una mayor expansión de la demanda de vivienda en 2015 y primer trimestre de 2016, junto a una actuación más abierta en materia de financia-

ción bancaria (FIG. 14). En 2015 aumentaron en 525.000 los ocupados según la EPA del INE, mientras que el aumento absoluto de los afiliados a la Seguridad Social fue de 429.000 (394.000 en 2014). El mayor nivel de empleo y la reducción selectiva de la fiscalidad directa contribuyó a que la renta disponible familiar creciera en términos reales en 2015 más del 1%.

Los tipos de interés medios del año (2,21% TAE) de los créditos a comprador alcanzaron los niveles más reducidos desde que se dispone de información sobre dicha variable (FIGS. 15 y 16). La tendencia a la baja de los tipos de interés se acentuó en la segunda parte de 2015 y primeros meses de 2016. Se ha llegado a alcanzar un nivel negativo por parte del Euribor a doce meses en febrero de este año, respecto del cual están indiciados la mayoría de los préstamos hipotecarios a comprador de vivienda.

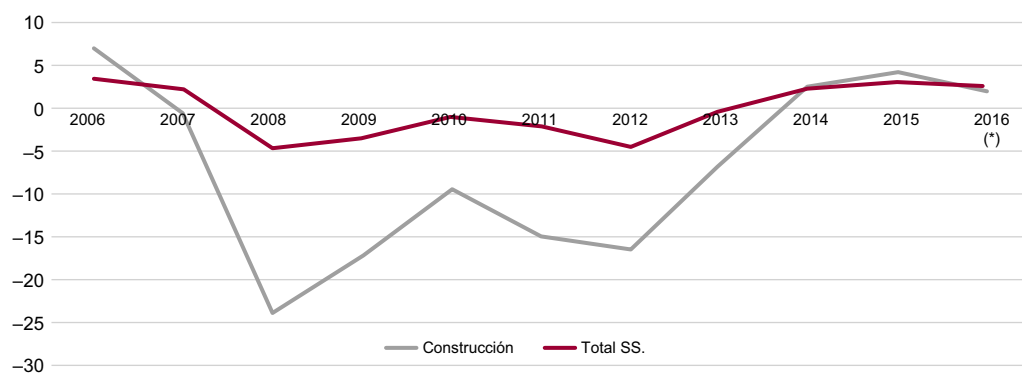


FIG. 14/ Afiliación a la S. Social. Tasas de variación interanual, 2008-2016 (previsión) (%)

Fuente: Mº DE EMPLEO Y SS.

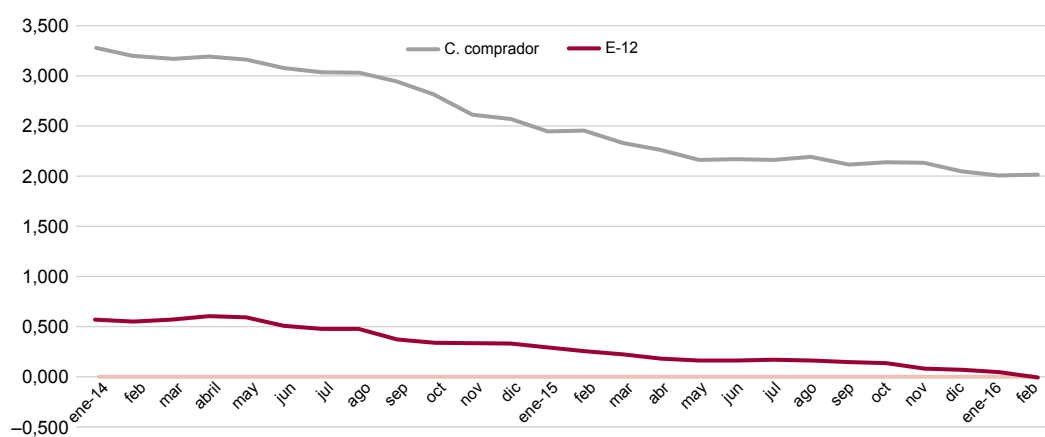


FIG. 15/ Crédito a comprador de vivienda, a largo plazo. Tipos de interés y euríbor a doce meses (%) Serie mensual, 2014-2016

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

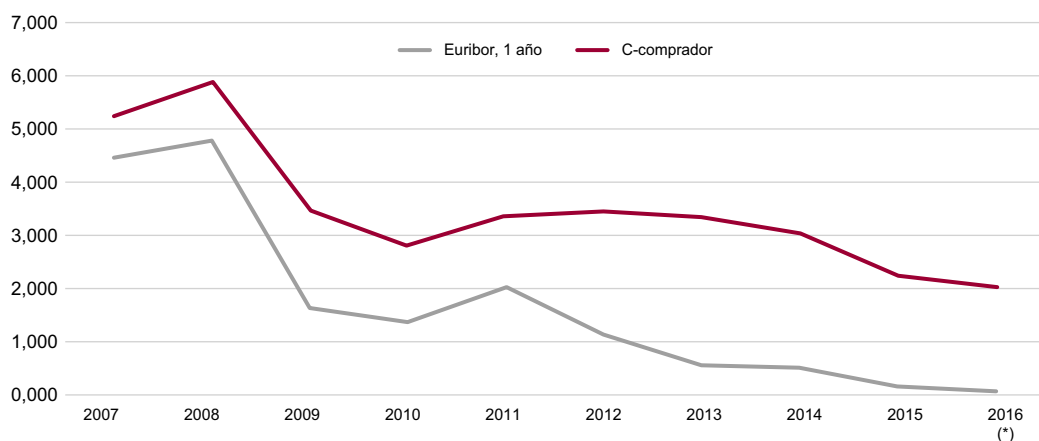


FIG. 16/ Tipos de interés del crédito a largo plazo para compra de vivienda y del euríbor a 12 meses. Medias anuales, 2007-2016 (datos hasta febrero)

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

Los nuevos préstamos a comprador de vivienda crecieron en 2015 por encima del 33% sobre el año precedente (FIG. 17). En enero de 2016 la variación interanual, 2,8%, ha sido bastante más modesta que la evolución general seguida en el año precedente. La expansiva política monetaria desencadenada por el Banco Central Europeo es un instrumento que impulsa más las compras de activos que el propio crédito bancario. El saldo vivo de los préstamos a comprador de vivienda, que alcanzó los 558.308 millones de euros a 31.1.2016, retrocedió en un 3,5% respecto de enero del pasado año.

El que la financiación a comprador no pase del 80% del precio de venta de la vivienda y los gastos adicionales a la compra (IVA o

Impuesto de transmisiones patrimoniales más los gastos de escritura) obliga a los jóvenes hogares a disponer de un ahorro previo de alrededor de 40.000 euros, circunstancia difícil de superar en la mayor parte de los casos.

La recuperación actual del mercado de vivienda en propiedad está más alimentada por los inversores y compradores extranjeros que por las compras procedentes de hogares de nueva creación en España, para los cuales la política social existente es el alquiler de una vivienda o una habitación en el mercado. El esfuerzo de acceso para el mileurista, que debe de alquilar necesariamente, ha crecido en 2015 y primeros meses de 2016, como se deriva del aumento en un 4,2% interanual del alquiler medio en enero de 2016 (FIG. 18).

Las transmisiones de viviendas, que ascendieron a 401.281 en 2015 según información procedente de los notarios, crecieron en un 9,8% sobre el año anterior (21,6% en 2014) (FIG. 19). Las ventas de viviendas de nueva construcción retrocedieron el pasado año, mientras que aumentaron con fuerza las de viviendas de segunda mano. El aumento de las ventas a extranjeros (13,2%) volvió a superar al de las ventas a españoles residentes (9,1%). Dichas ventas a extranjeros supusieron el 17,2% del total en 2015. En el pasado año fue menor la concentración de ventas de viviendas en el último trimestre del año que en los cuatro ejercicios precedentes, al no producirse ninguna circunstancia fiscal que estimulase a efectuar alguna transacción antes de fin de año.

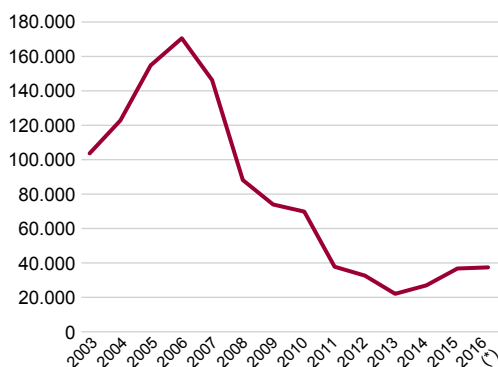


FIG. 17/ Crédito a comprador de vivienda. Totales anuales, 2003-2016 (previsión, con datos hasta enero), millones de euros

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

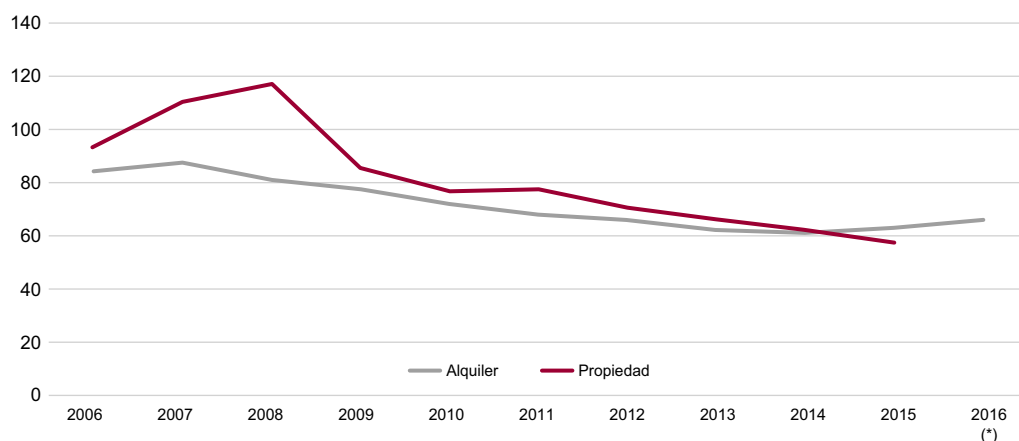


FIG. 18/ Mileurista. Esfuerzo de acceso a la vivienda de 90 m<sup>2</sup>, alquiler y propiedad (prestanio al 100%), 2006-2016 (previsión)

Fuente: Estimación propia.

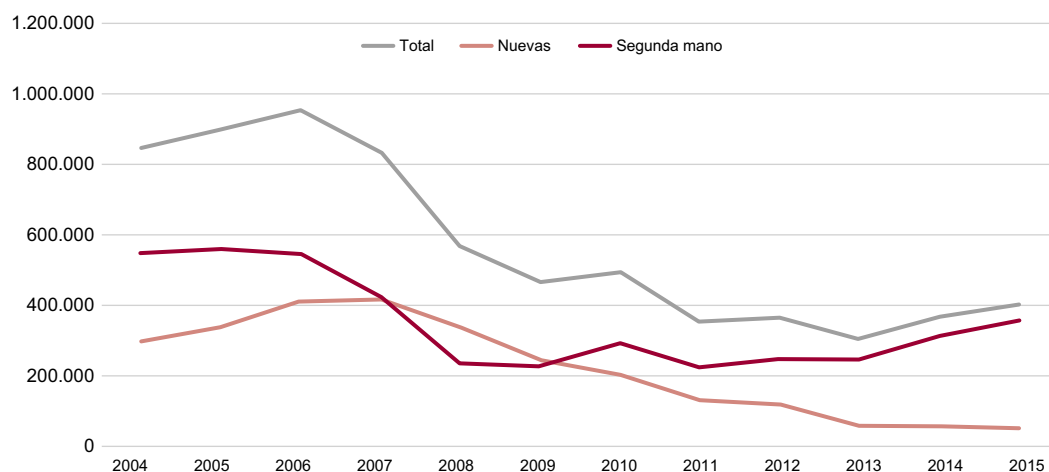


FIG. 19/ Transmisiones inmobiliarias. Total, nuevas y de segunda mano. Totales anuales, 2004-2015

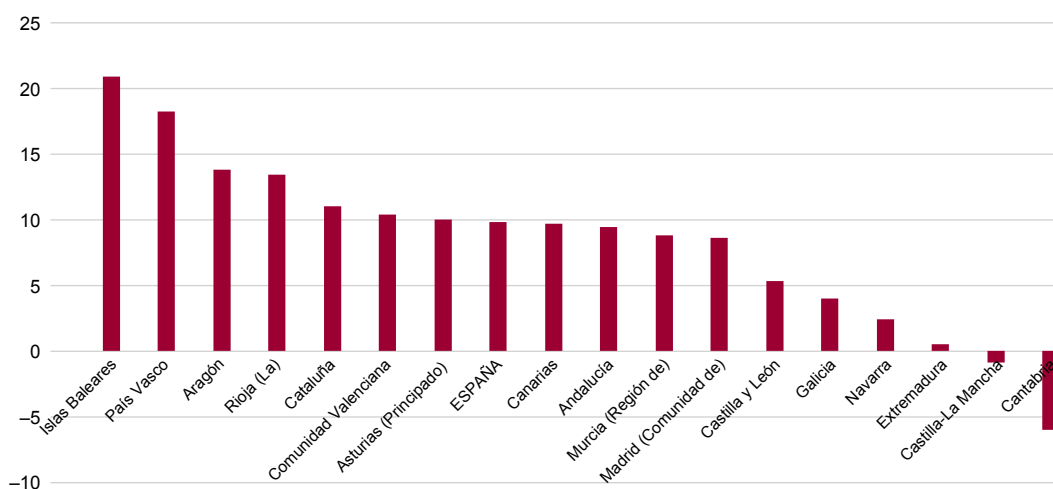
Fuente: M<sup>o</sup> DE FOMENTO.

FIG. 20/ Transmisiones de viviendas, Variaciones 2015/2014 (%). España y CC. Autónomas

Fuente: M<sup>o</sup> DE FOMENTO.

En 2015 las ventas de vivienda crecieron ampliamente sobre la media en Baleares (20,9%), País Vasco (18,2%), Aragón (13,8%), Rioja (13,4%), Cataluña (11%), Comunidad Valenciana (10,4%) y Asturias (10%) (FIG 20). Hubo retrocesos de las ventas en Castilla-La Mancha (-0,9%) y Extremadura (-6%). Las proporciones más elevadas de las ventas a extranjeros sobre el total se produjeron en Baleares (39,3%), Canarias (27,1%), C. Valenciana (34%) y Murcia (22,8%) (FIG. 21). Resultó asimismo elevada la presencia de las ventas a extranjeros en las provincias andaluzas de Málaga (39,2%) y Almería (22,3%).

Más de un 30% de las compraventas registradas de viviendas se realizaron sin financiación bancaria, lo que confirmó la presencia significativa de inversores entre los compradores, por tercer año consecutivo. El alquiler ha debido de seguir creciendo dentro de las transacciones de 2015, ante las dificultades de los jóvenes hogares en acceder a la vivienda en propiedad.

Se echa en falta una estadística de contratos de alquiler formalizados. Solo se dispone de información sobre los precios de oferta divulgados por empresas privadas como Fotocasa e Idealista, pues el componente «alquiler de

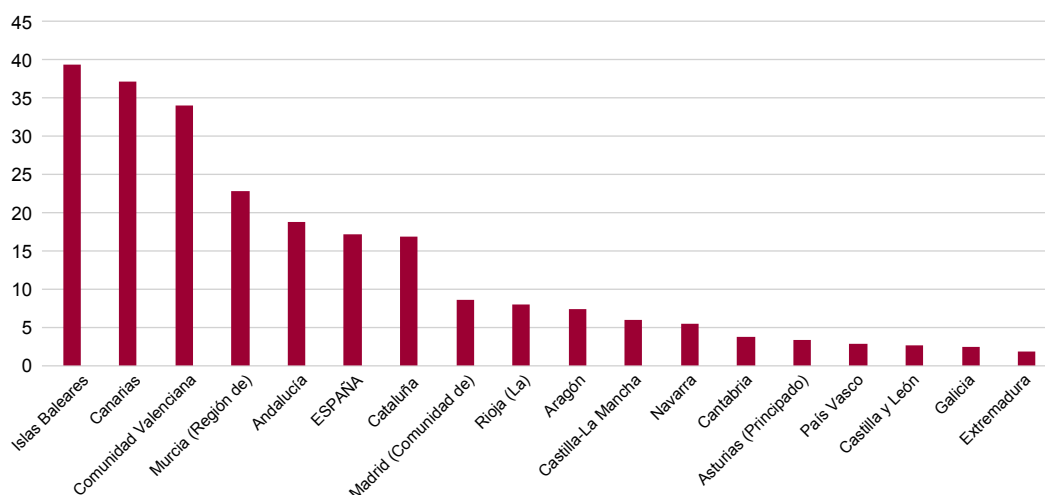


Fig. 21/ **Transmisiones Inmobiliarias. Proporción de ventas a extranjeros sobre total ventas. España y CC. Autónomas, 2015 (%)**

Fuente: Mº DE FOMENTO.

vivienda» del IPC sigue una evolución paralela a la del propio IPC general, lo que supone una evolución muy diferente de las que presentan los indicadores más utilizados.

La recuperación gradual del mercado de la vivienda en 2014-2015 coloca de nuevo a los préstamos con garantía hipotecaria en el centro de los análisis de dicho mercado. La Asociación Hipotecaria Española (AHE, 2016) ha publicado un análisis de la composición de la cartera de préstamos hipotecarios de los principales bancos españoles, del que se derivan algunos datos de interés. En 2016 puede volver a crecer el saldo vivo de los préstamos hipotecarios.

Los préstamos con garantía hipotecaria presentan mayores y más rápidas posibilidades de recuperación que los préstamos con garantía personal. El elevado número de lanzamientos judiciales (paso previo al desahucio) derivados de préstamos con garantía hipotecaria impagados después de 2008 (hubo 450.000 lanzamientos judiciales derivados de ejecuciones hipotecarias entre 2008 y 2015), ha supuesto una revisión de la imagen de la hipoteca en general en España.

De lo sucedido en los últimos años se deriva que para hogares con bajos niveles de ingresos resulta preferible acceder a la vivienda en principio a través del alquiler. El acceso al disfrute de la vivienda en propiedad con un préstamo hipotecario se advierte ahora como más problemático que lo que parecía cuando llegó la crisis en 2008.

Según el INE, en 2015 se formalizaron cerca de 245.000 hipotecas con garantía de vivienda, casi un 20% más que en 2014. Dicha cifra supuso el 69,1% de las compraventas registradas de viviendas: más del 30% de las ventas de viviendas se pagaron al contado, lo que revela la presencia de una proporción importante de compradores con fines de inversión.

Según el Banco de España, el tipo de interés medio de los préstamos a comprador de vivienda formalizados en el pasado año fue el 2,21% TAE, la media anual más reducida desde que se dispone de dicha estadística. Según la Estadística Registral Inmobiliaria, el plazo medio de dichos préstamos hipotecarios formalizados en 2015 para compra de vivienda fue de 22,8 años. El total de lanzamientos judiciales derivados de procedimientos de ejecución hipotecaria ascendió en 2015 a 29.228, y se aproximaron a 36.000 los derivados del impago de alquileres.

Como se ha indicado, la AHE ha divulgado en marzo de 2015 el trabajo «Un análisis de la cartera hipotecaria española», en el que se describe la composición de la cartera de préstamos hipotecarios de doce entidades de depósito, cuyo saldo hipotecario, 531.021 millones de euros, suponía a fines de 2015 el 94% del saldo vivo hipotecario de España (Santander, Caixabank, BBVA, Popular, Sabadell, Bankia, Ibercaja Banco, Bankinter, BMN, Kutxabank, Unicaja Banco y Caja Rural Castilla La Mancha). El número de préstamos de dicha cartera agregada se aproximaba en la fecha citada a los 5,4 millones.

El 65% de los préstamos hipotecarios «vivos» tenían como garantía a una vivienda principal. La cuantía media de los préstamos «vivos» en la cartera mencionada era de 99.353 euros. La cuantía de las nuevas hipotecas para compra de viviendas formalizadas en 2015 fue de 105.931 euros (3,6% más que en 2014), que puede corresponder a un precio medio de las viviendas adquiridas de unos 134.000 euros. El 62,6% de los préstamos era inferior a 200.000 euros, y un 11,1% se situaba entre los 200.000 y 300.000 euros.

El 95,5% de la cartera de préstamos eran a interés variable con actualización anual. Esto subraya la débil presencia de los préstamos hipotecarios a interés fijo. El plazo medio de los préstamos era de 16,3 años, a lo que hay que sumar una antigüedad de siete años en la cartera. La relación préstamo/valor (*loan to value*) se situó en el 62,6%. El 90% de los préstamos se formalizó con una relación inferior al 80%, la más frecuente en España. Las cuatro autonomías con mayor peso en la cartera citada de préstamos hipotecarios eran Cataluña (20,1% del total), Madrid (20,0%), Andalucía (16,5%) y la Comunidad Valenciana (10,3%). En las dos primeras la proporción sobre la cartera en cuestión total superaba ampliamente su participación en la población de España.

El mercado hipotecario español mantiene, pues una dimensión considerable, a pesar de que la relación del saldo de los préstamos hipotecarios en el PIB a fin de año ha retrocedido desde el 94,3% en 2007 hasta el 63,1% en 2015. La menor morosidad registrada en 2015 ayudará en 2016 al crecimiento de los volúmenes de nuevos préstamos hipotecarios a comprador de vivienda. En 2016 aumenta-

rá la presencia del crédito hipotecario a promotor inmobiliario, cuya recuperación deberá ajustarse a las previsiones de evolución de la demanda, evitando la repetición de los errores del pasado reciente.

## 6. Mercado de vivienda (III). Nueva oferta y construcción residencial

En 2015 destacó el importante aumento registrado en las iniciaciones de viviendas, a la vista del 42,5% de crecimiento registrado en los visados de dirección de obra, con lo que tales iniciaciones se aproximaron a las 50.000 en 2015 (FIG. 22). Las viviendas terminadas ascendieron a 45.152, un -3,6% respecto del año anterior, por debajo de las ventas de viviendas de nueva construcción, que se aproximaron a las 49.000.

Los visados para rehabilitación aumentaron (13,4%) por debajo de los de obra nueva, con lo que descendió su peso dentro del total de visados de vivienda de los Colegios de Aparejadores. Por comunidades autónomas, los mayores aumentos de los visados de obra nueva fueron los de Baleares (109,3%), C. Valenciana (61,5%), Aragón (56,5%) y Andalucía (56,5%). Por el contrario, Murcia (-1%) y Rioja (-10,6%) fueron las únicas autonomías en las que retrocedieron las iniciaciones de viviendas (FIG. 23). Los niveles absolutos más elevados de viviendas iniciadas en 2015 fueron los de la Comunidad de Madrid, con 11.210, Andalucía (7.515) y Cataluña (5.423).

La inversión en vivienda (construcción residencial) aumentó en un 2,4% en 2015, y ello por primera vez desde 2008. El conjunto de

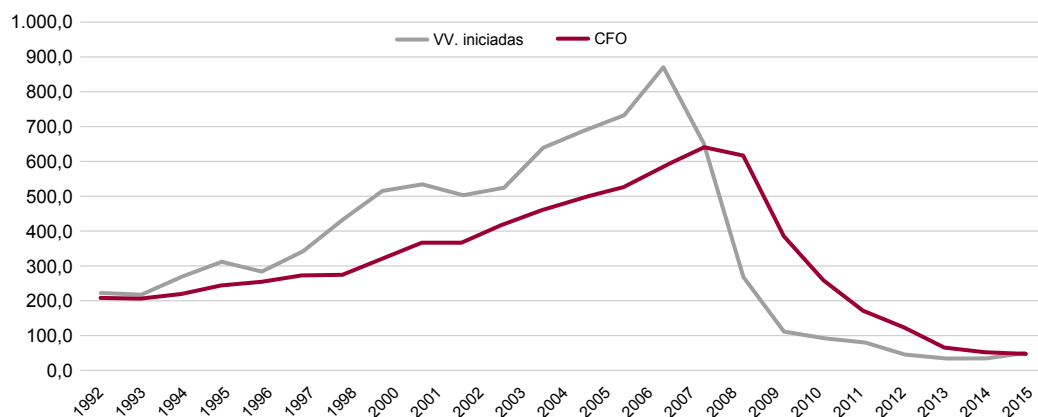


FIG. 22/ Visados aparejadores, viviendas: obra nueva y certificados de fin de obra, series anuales, 1992-2015

Fuente: M<sup>o</sup> DE FOMENTO.

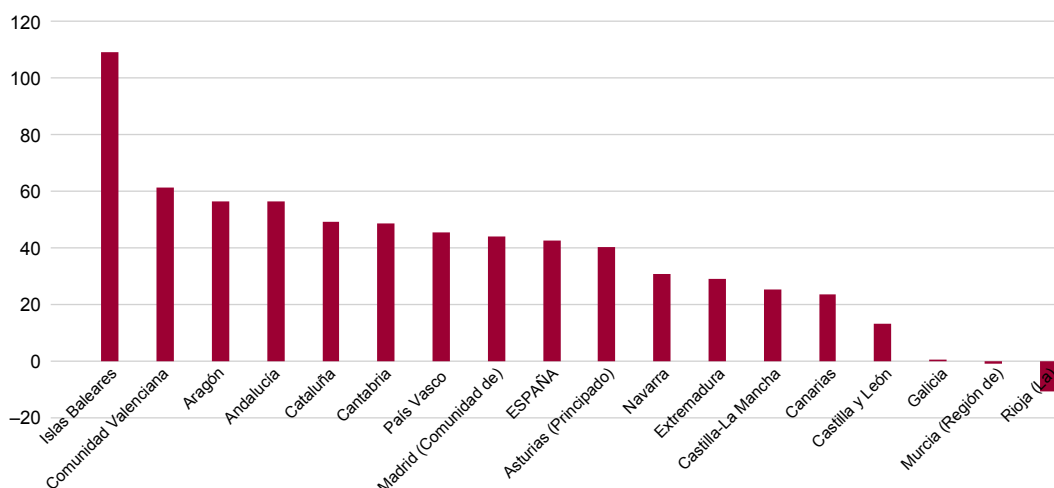


FIG. 23/ **Visados de obra nueva (vivendas iniciadas). Variaciones 2015/14 (%), España y CC. Autónomas**

Fuente: Mº DE FOMENTO.

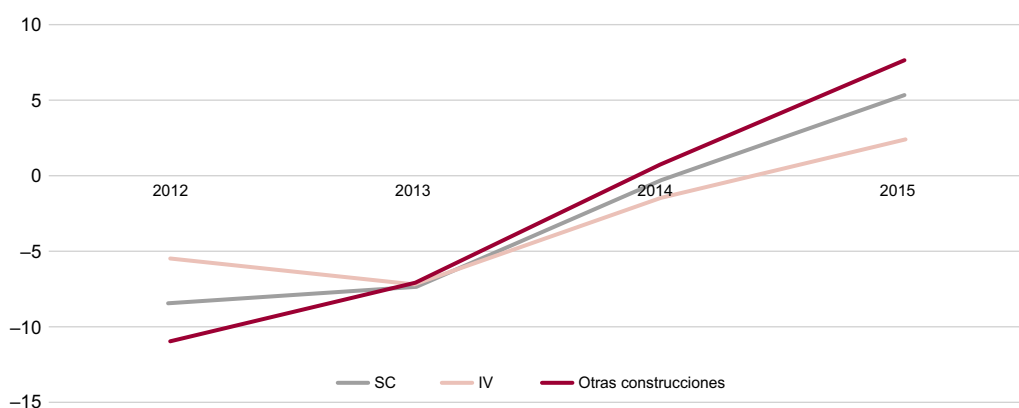


FIG. 24/ **Construcción: total, vivienda y otras construcciones. Tasas de variación interanual, 2012-2015**

Fuente: INE.

la construcción aumentó en un 5,3% en 2015, correspondiendo el mayor aumento en 2015 al resto de la construcción, 7,6% (FIG. 24). Tanto la construcción en su conjunto (0,58) como la construcción de viviendas (0,11) efectuaron una aportación positiva al aumento del PIB en 2015, por primera vez desde 2007 (FIG. 25).

En el subsector inmobiliario ha destacado, como ya se ha indicado, la presencia de fondos internacionales, que están promoviendo nuevas viviendas en colaboración con los promotores. El que se haya disparado el coste del suelo en las principales aglomeraciones urbanas puede propiciar la salida al mercado de viviendas de precio elevado, solo accesibles a inversores. En 2015 creció en un 7,2% el número de metros

cuadrados de suelo urbano vendidos, mientras que descendió en un -1,1% el número de transacciones. 1.618 metros cuadrados fue la superficie media vendida de suelo por transacción, un 8,4% más que en 2014.

Una recuperación apoyada sobre todo en inversores y en las ventas de activos que provoca la política expansiva de las autoridades monetarias, junto con una fuerte demanda no satisfecha de viviendas de alquiler, son algunos de los rasgos más destacados de la evolución del mercado de vivienda en España en 2015-16. En 2015 ha despegado la nueva construcción, lo que implica que en 2016 la aportación de la construcción residencial al crecimiento del PIB será más trascendente que en 2015.

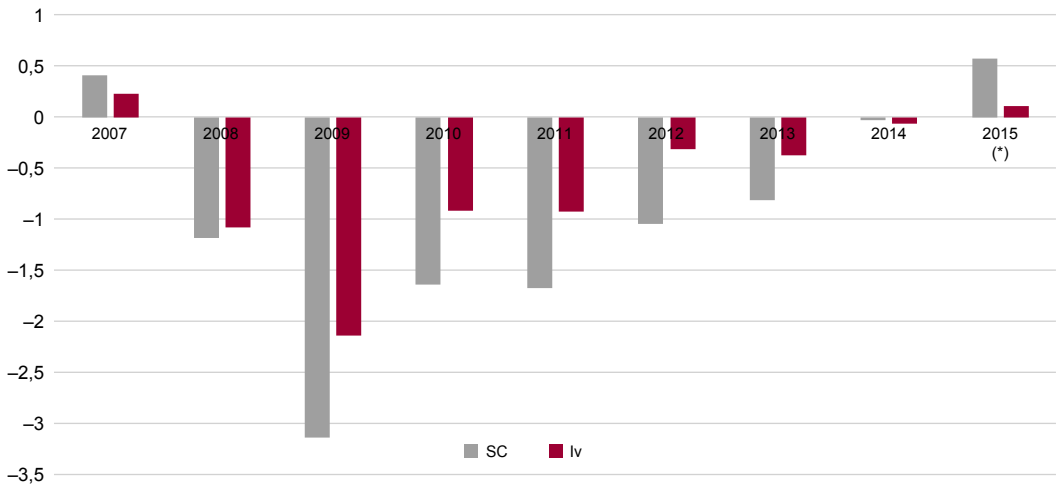


FIG. 25/ Construcción, total sector, y vivienda. Aportaciones puntuales al crecimiento del PIB, 2007-2015

Fuente: INE.

7. Problemas y política de vivienda

Los promotores de viviendas de España han solicitado al gobierno que desde las administraciones públicas se avale a los compradores de viviendas en la parte del ahorro que deben aportar dichos hogares para la compra de vivienda. Pero la política de vivienda debe de destinar sus recursos a ayudar al acceso a la vivienda a los hogares con ingresos más reducidos, en lugar de efectuar ayudas indiscriminadas a la compra de viviendas por parte de cualquier hogar.

Las calificaciones provisionales (previas al inicio de la obra) y definitivas (posteriores a la terminación de la obra) han descendido de forma acusada en el trienio 2013-2015 (FIG. 26). Las ventas de viviendas protegidas, 18.590 en 2015, solo alcanzaron en ese año el 4,6% del total de ventas de viviendas (FIGS. 27 y 28). En ausencia de ayudas públicas presupuestarias y con un marco de financiación externa notablemente endurecido tras la recesión del mercado de vivienda, no extraña el retroceso de la nueva promoción de vivienda protegida.

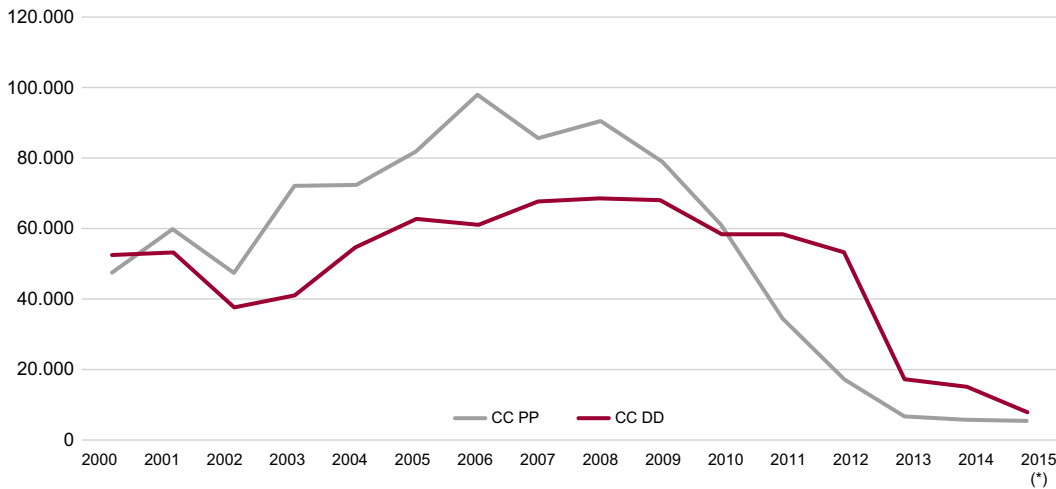


FIG. 26/ Viviendas protegidas, España. Calificaciones provisionales y definitivas. Totales anuales, 2000-2015

Fuente: Mº DE FOMENTO.

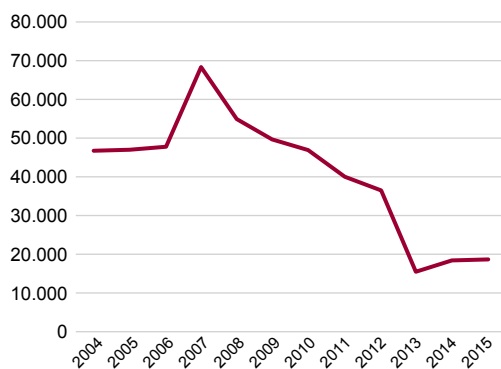


FIG. 27/ **Viviendas protegidas. Transmisiones inmobiliarias. Totales anuales, 2004-2015**

Fuente: M° DE FOMENTO.

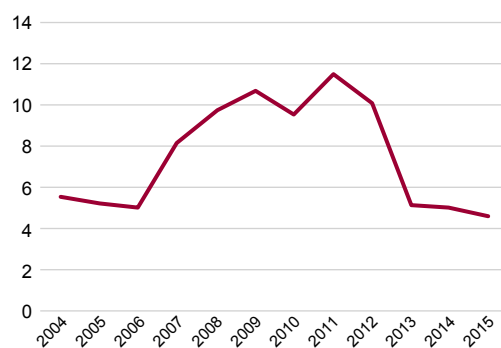


FIG. 28/ **Transmisiones inmobiliarias de viviendas protegidas. Proporción (%) sobre el total de ventas, resultados anuales 2004-2015**

Fuente: M° DE FOMENTO.

Los lanzamientos judiciales realizados por los tribunales superiores de justicia se elevaron en 2015 a 67.369, lo que supuso un ligero descenso, del -1,4%, respecto del año precedente, según información procedente del Consejo General del Poder Judicial. Los lanzamientos asociados con procedimientos de ejecución hipotecaria, ascendieron a 29.225, un 11,9% más que en 2014. Los lanzamientos derivados del impago de alquileres fueron 35.700, un 5,5% por debajo del nivel del año precedente (FIG. 29).

Los procedimientos de ejecución hipotecaria iniciados en 2015 relativos a viviendas ba-

jaron en un 15,1% sobre 2014. Los procedimientos correspondientes a viviendas habituales de personas físicas fueron 30.334, un 13% por debajo de la cifra correspondiente al año anterior (FIG. 30). El acusado descenso de la morosidad de los préstamos hipotecarios a comprador de vivienda es el principal factor explicativo de dicho retroceso. En todo caso, todavía quedan pendientes numerosos procedimientos de ejecución hipotecaria que pueden dar lugar a nuevos desahucios, por lo que resulta conveniente avanzar en la consecución de un procedimiento a seguir en materia de impagos de préstamos hipotecarios que constituya una efectiva «segunda oportunidad».

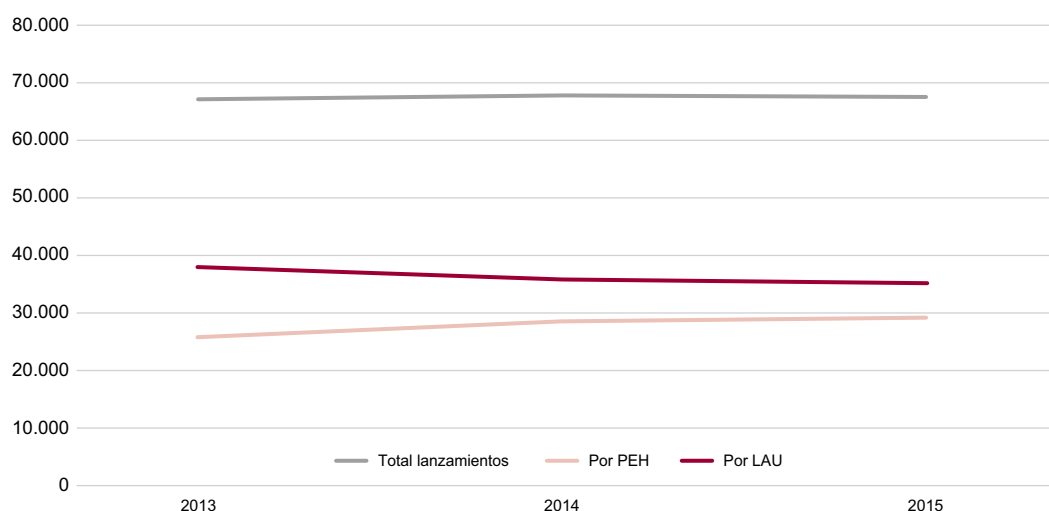


FIG. 29/ **Lanzamientos judiciales. Total, por ejecución hipotecaria y por impago de alquileres (LAU)**

Fuente: CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL.

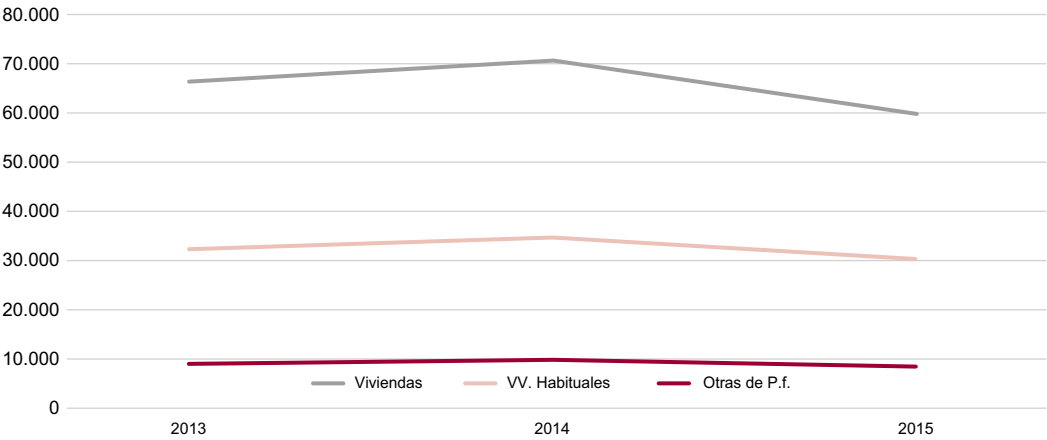


FIG. 30/ Procedimientos de ejecución hipotecaria iniciados. Total viviendas, viviendas habituales y otras viviendas de personas físicas. Totales anuales, 2013-2015

Fuente: INE.

8. Bibliografía

ASOCIACIÓN HIPOTECARIA ESPAÑOLA (2016): *Un análisis de la cartera hipotecaria española*. [www.ahe.es](http://www.ahe.es), febrero.

LEAL MALDONADO, J. L. (2016): «La espada de Damocles». *El País de los Negocios*, 13 de marzo.

MUNCHAU, W. (2016): «The toxic twins of European finance return». *Financial Times*, 14 February.

PICKFORD J. (2016): «Generation Rent» to swell by 1m over next five years». *Financial Times*, 2 February.

ROUBINI, N. (2016): *The global economy new abnormal*. [www.socialeurope.eu](http://www.socialeurope.eu), February.

SUMMERS, L. (2016): «Heed the fear of the financial markets». *Financial Times*, 10 February.

# GRECIA

Dimitra SIATITSA

Universidad Nacional Técnica de Atenas.

## 1. La vivienda en Grecia después de seis años de austeridad

La implementación de políticas de austeridad en Grecia está marcada por su introducción en el Mecanismo Europeo de Estabilidad en 2010 y los consecutivos memorándums de entendimiento adoptado bajo el monitoreo de la Troika (EC, ECB, IMF). Hoy se reconoce ampliamente que las medidas de manejo de deuda pública de los últimos cinco años tuvieron efectos devastadores en lo social, económico y político al implementar de modo irracional medidas de dura austeridad que han conducido a una crisis humanitaria, un colapso económico y un círculo vicioso de recesión y endeudamiento. Las medidas de austeridad han tornado a la deuda pública social y económicamente insostenible.

A pesar de no haberse establecido un vínculo cercano entre la vivienda, tanto en términos de producción (burbuja de bienes raíces y construcción) como de consumo (deuda privada), y las causas de la crisis —como sí se demostró

para el caso de España—, el tema emergió como uno de sus más dramáticos efectos secundarios. Grecia enfrenta hoy una severa y creciente crisis de vivienda que afecta a amplios segmentos de la población al multiplicarse la precarización de la vivienda, la privación y la exclusión. El problema de la vivienda tiene que ser reconocido primordialmente como uno de ingresos y trabajo<sup>1</sup>, en lugar de mirarlo como un problema que deriva del funcionamiento del mercado inmobiliario. La mayoría de problemas se relacionan con la incapacidad de la gente para pagar los gastos mensuales de vivienda<sup>2</sup>, lo que también se debe al aumento de los costos de servicios básicos tales como electricidad y la excesiva carga de impuestos sobre los ingresos y la propiedad, un pilar de los programas de ajuste estructural que han afectado de manera desproporcionada los ingresos bajos y medios<sup>3</sup>. Como resultado, la deuda privada de los hogares con los bancos, el Estado y los fondos de seguridad social ha alcanzado un clímax. El paisaje de la crisis de vivienda también se compone de una creciente privación de vivienda<sup>4</sup> y población sin hogar<sup>5</sup>, mayor necesidad de refugios

Correo electrónico: [dimisiat@gmail.com](mailto:dimisiat@gmail.com)

<sup>1</sup> Las tasas de desempleo alcanzaron el 25,6%; el desempleo juvenil más del 50%; los ingresos cayeron en 30 a 50% tanto en el sector público como en el sector privado.

<sup>2</sup> Según Eurostat (EUSILC 2013) la tasa de sobrecarga en el costo de la vivienda ha alcanzado el 33,1% para el total de hogares, 15,8% para la población no empobrecida y 90,5% para la población empobrecida. Es del 29,1% para dueños en pleno derecho, 21,6% para dueños con hipotecas, 53% para arrendatarios y 42,1% para quienes viven gratuitamente.

<sup>3</sup> La excesiva carga de impuestos afectó a los bajos ingresos en un 337% mientras solo afectó en un 9% a los estratos ricos; en el caso de los ingresos bajos, se redujeron en un 86%; los más altos en un 16% a 20%; la inequidad en la distribución del ingreso aumentó, en tanto el 20% más rico tiene un ingreso 6,6 veces más alto que

el 20% más pobre. El cuartil de población de ingresos más bajos tiene el 8,9% del ingreso total nacional, mientras el cuartil de población de ingresos altos acapara el 47% del ingreso nacional (GIANNITSIS & ZOGRAFOU 2015).

<sup>4</sup> Según información de 2012 de la Autoridad Estadística Griega (ELSTAT 2014), el hacinamiento ha alcanzado el 27,3% (22,9% para la población empobrecida), la sobrecarga de costos de vivienda ha alcanzado el 36,9% (población no empobrecida 19,9%, población empobrecida 93,1%); el 29,4% no cuenta con calefacción adecuada (24,3% población no empobrecida y 48,6% para población empobrecida).

<sup>5</sup> De acuerdo con investigaciones recientes sobre la carencia de techo, en el área metropolitana de Atenas (3,8 millones de habitantes), se estimó que 17.800 personas, con base en la tipología de FEANTSA, no tienen techo o están sin hogar, mientras otras 514.000 personas viven en condiciones precarias en calidad de arrendatarios (ARAPOGLOU & GOUNIS 2014).

de emergencia para los miles de refugiados e inmigrantes que arriban de las zonas en Guerra de Medio Oriente y África (más de 800.000 llegadas por mar en 2015), y la creciente marginalización de los grupos vulnerables. Esto se apareja con una profunda recesión en el mercado inmobiliario y el sector de la construcción, la desestabilización de estructuras económicas y sociales previas para el acceso a la vivienda y la ausencia total de herramientas y medios para la implementación de una política de vivienda.

## 2. Particularidades del sistema de vivienda griego

Al realizar un análisis comparativo de los sistemas de vivienda en Europa (ver ALLEN & *al.*, 2004, LEAL 2004), Grecia aparece en el grupo sureuropeo con otros países como España, Italia y Portugal, con los que comparte similitudes significativas pero también importantes diferencias. Entre las primeras destacan los altos porcentajes de vivienda en propiedad privada, el papel relevante de las redes familiares y sociales en la provisión de protección social e incluso de vivienda, la construcción de vivienda como motor principal de la economía y el carácter limitado de la vivienda social.

Pero en cada contexto, hay que tener en cuenta unas características específicas del sistema de vivienda que determinan el carácter de los problemas relacionados con este tema y las respuestas y alternativas que se pueden implementar. Nos centraremos en dos características decisivas.

La primera tiene que ver con el carácter específico del sector de personas propietarias de viviendas. Debido a razones históricas, en Grecia no hay grandes propietarios en el sector de la vivienda (ni el Estado, ni fondos de seguridad social o empresas<sup>6</sup>). El sector de la vivienda se compone principalmente de propiedades fragmentadas en pequeña escala. Las y los dueños de vivienda en muchos casos (~18%) tienen más de un bien inmobiliario (usualmente heredado o comprado como un

bien para quienes integran la familia), mientras la posibilidad de tener una vivienda está distribuida equitativamente entre los distintos grupos por nivel de ingresos<sup>7</sup>. Este es el resultado de los muy particulares procesos de producción basados en construcción informal realizada por las mismas personas y auto promoción en pequeña escala (ver MALOUTAS 2003). Dichos procesos han experimentado importantes transformaciones desde la década de los 90 (ver DELADETSIMAS 2006 sobre el crecimiento y concentración del sector de la construcción y EMMANUEL 2004 sobre los efectos de la expansión de las hipotecas).

Durante los años de la actual crisis, la pequeña propiedad de vivienda ha funcionado como un recurso valioso para hogares pobres y de ingresos medios, un último bastión contra la exclusión social y la privación total, constituyendo así un contrapeso a un sistema de protección social muy débil. Las políticas de austeridad no solamente expandieron y exacerbaron los problemas de vivienda, también establecieron las bases para cambios estructurales profundos de estos modelos de propiedad de vivienda y tenencia. La protección de la primera vivienda con la moratoria de subastas desde 2009 y el marco legal protector para los hogares sobreindeudados han restringido la desposesión masiva de hogares y el desahucio de la gente de sus casas, a pesar de que los préstamos disfuncionales y el endeudamiento han alcanzado toques inauditos paralelamente al incremento del desempleo; esto ha colocado a la amplia mayoría de dueños de vivienda en condiciones precarias. La continua presión de la Troika para que se liberen las subastas y se debilite el marco legal protector (incorporado en el acuerdo reciente con la UE) provocará transformaciones profundas en el modelo de tenencia de vivienda griego con los consiguientes efectos sociales.

La segunda particularidad tiene que ver con la total ausencia de políticas sociales de vivienda. La intervención estatal en la vivienda se ha realizado principalmente a través de medios indirectos tales como la exoneración de impuestos<sup>8</sup> y los préstamos subsidiados para ac-

<sup>6</sup> Los mayores propietarios de tierra en Grecia son el Estado y la iglesia, que en su mayoría tienen otros bienes además de vivienda (terrenos, reservas naturales, edificios de oficinas y para arrendar, etc.). Hay un pequeño número de pisos dispersos que son propiedad de entidades estatales (por ejemplo instituciones de protección a la infancia, casas de retiro para personas de edad, etc. o la iglesia), pero suman apenas un porcentaje menor del stock total.

<sup>7</sup> Según EURSTAT (2014) la tasa de propiedad en pleno derecho era 60,7%; 61,6% para la población empobrecida y 57,6% para población no empobrecida. Las diferen-

cias están en los términos de acceso a hipotecas pues la tasa de propiedad con hipoteca era 13,3%; 9,5% para población empobrecida y 14,4% para población no empobrecida, además del sector de rentas con un promedio de 20%; 25,8% para población empobrecida y 18,4% para población no empobrecida; finalmente, la vivienda gratuita alcanza el 6%; 7,2% para población empobrecida y 4,9% para población no empobrecida.

<sup>8</sup> El gasto público para exoneración de impuestos por primera vivienda (herencia y transferencia de los padres) en 2014 estuvo alrededor de 102 millones de euros.

ceder a la propiedad de una vivienda. La única entidad pública que implementó programas de vivienda fue la autónoma Organización de Vivienda de los Trabajadores (OEK)<sup>9</sup> que fue abolida con el segundo memorando en 2012 como una inversión no prioritaria. Otras políticas públicas en el sector de la vivienda como subsidios para arriendo con evaluación de medios económicos para los estudiantes (–50.000 estudiantes por año) y subsidios de arriendo para personas de la tercera edad sin seguro social (–7.000 personas al año) son marginales. De modo similar, el sector de políticas para las personas sin hogar se ha desarrollado pobremente, aunque se ha expandido tanto mediante financiamiento público (UE y fondos estatales) y donantes privados durante los últimos cinco años a fin de hacer frente a unas necesidades crecientes (FEANTSA 2012).

### 3. Nuevas directivas de política de vivienda

Pese al hecho de que el acceso a una vivienda adecuada y decente ha emergido como una de las mayores preocupaciones en la sociedad griega durante los años de la actual crisis, la falta de elaboraciones concretas del lado de los partidos políticos y los movimientos sociales, la falta de mecanismos administrativos y personal con competencias y disposición para llevar a cabo reformas importantes, así como el sofocamiento económico al gasto público hace muy difícil la empresa de desarrollar una nueva agenda de políticas desde cero.

El acceso a la vivienda para todas las personas ha sido una prioridad para el gobierno recientemente elegido en Grecia. Se introdujo un subsidio de arriendo para 30.000 hogares sumidos en la extrema pobreza como parte de las medidas inmediatas para enfrentar la crisis

humanitaria (junto con la reconexión eléctrica, la gratuidad de este servicio, además de una tarjeta de comida y provisión de bienes básicos). El gobierno también busca expandir y mejorar la oferta de la red de albergues transitorios y de corto plazo, introducir esquemas de vivienda con apoyos para aliviar la sobrecarga de costos de vivienda y equipar la administración con la infraestructura necesaria para el monitoreo y planificación estratégica de políticas de vivienda a largo plazo. La protección de la primera vivienda de los hogares sobrendudados se considera indispensable a fin de evitar que más personas pierdan su hogar.

Sin embargo, las precondiciones del tercer acuerdo con la Troika que reproducen una austeridad irracional, recortes en el gasto público, más sobreimposición fiscal horizontal y mayor liberación de subastas colocan inmensos obstáculos a cualquier intento en la dirección de una política de vivienda socialmente justa.

Se necesitan una fuerte voluntad, inventiva e imaginación para poner en marcha un amplio proceso social de formulación de exigencia y elaboración de política que aproveche al máximo los recursos disponibles. Los ejes en este sentido tienen que ver con a) la creación de una entidad pública responsable de la política de vivienda social que asuma todas las acciones necesarias para documentar, diseñar la política e implementar medidas y programas contra la carencia de un techo (en el sentido más abarcador) y a favor del derecho a vivienda para todas las personas, b) el redireccionamiento del sector de la construcción hacia la rehabilitación y reuso de la vivienda en existencia disponible, tanto de propiedad estatal como privada, y c) la elaboración de un marco regulatorio para apoyar la economía social y solidaria en el sector de la vivienda.

### 4. Bibliografía

- ALLEN, J. & J. BARLOW & J. LEAL, T. MALOUTAS & L. PADOVANI (2004): *Housing and welfare in Southern Europe*, Blackwell, Oxford.
- ARAPOGLOU V. P. & K. GOUNIS (2014): *Final Report: Caring for the homeless and the poor in Greece: Implications for the future of social protection and social inclusion*, disponible en <<http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/hellenicOb>

[servatory/CMS%20pdf/Research/NBG\\_2013\\_Research\\_Call/Arapoglou-Gounis-%28PROJECT-REPORT%29.pdf](http://servatory/CMS%20pdf/Research/NBG_2013_Research_Call/Arapoglou-Gounis-%28PROJECT-REPORT%29.pdf), accessed 24/12/2014>

- DELLAETSIMA, P. M. (2006): The emerging property development pattern in Greece and its impact on spatial development, *European Urban and Regional Studies*, 13 (3): 245-278.

<sup>9</sup> El presupuesto de OEK estuvo dirigido principalmente hacia préstamos subsidiados para acceder a la propiedad de una vivienda, construcciones en pequeña escala, (en su punto más alto fue el 3% del total de la construcción) de nuevas casas para compra (similar al sistema español VPO), y parte

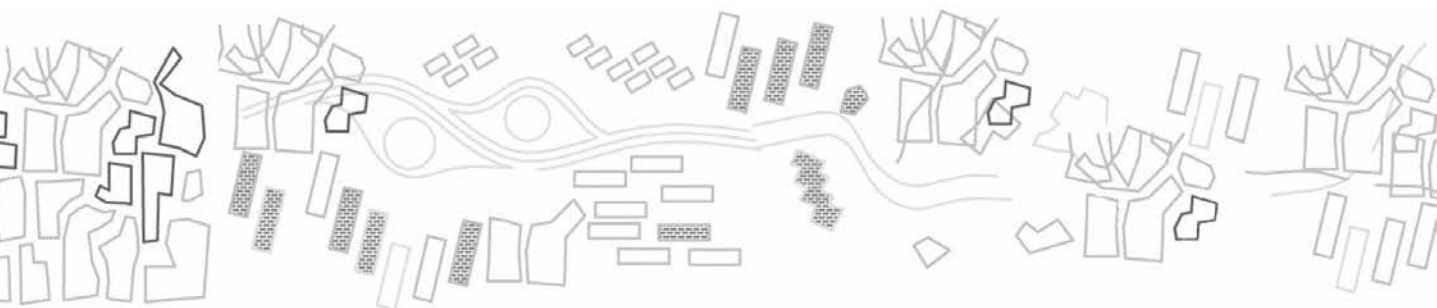
importante de los programas de subsidio a la renta (escogido en 2009 con 150.000 beneficiarios). Las personas beneficiarias de OEK fueron trabajadores del sector privado con financiamiento obtenido mediante un sistema de contribución tripartita (trabajadores, empleados y el Estado).

- EMMANUEL, D. (2004): «Socio-economic inequalities and housing in Athens: impacts of the monetary revolution of the 1990s», *The Greek Review of Social Research*, 113: 121-143.
- EUROPEAN CENTRAL BANK (ECB) (2013): The Eurosystem household finance and consumption survey, *Statistics paper series*, 2 April.
- HELLENIC STATISTICAL AUTHORITY (2015) *Living conditions in Greece*, Abril 30, disponible en: < <http://www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE/PAGE-livingcond>>
- FÉDÉRATION EUROPÉENNE D'ASSOCIATIONS NATIONALES TRAVAILLANT AVEC LES SANS-ABRI (FEANTSA) (2011): *Impact of austerity measures on Homeless Services: about the use of structural funds*, disponible en: [www.feantsa.org](http://www.feantsa.org).
- (2012): *Greece. FEANTSA Country Fiche*, disponible en: <<http://www.feantsa.org/spip.php?article853&lang=en>>
- GIANNITSIS, T. & S. ZOGRAPHAkis (2015) *Greece: solidarity and adjustment in times of crisis*, estudio auspiciado por la Hans-Boeckler-Foundation y su Macroeconomic Policy Institute < [http://www.boeckler.de/pdf/p\\_imk\\_study\\_38\\_2015.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_study_38_2015.pdf)>
- LEAL, J. (2004): El diferente modelo residencial de los países del sur de Europa: el mercado de viviendas, la familia y el Estado, *ARXIU*, 10: 11-37.
- MALOUTAS, T. (2003): «La vivienda de autopromoción: soluciones de postguerra en Atenas», *CIUDAD y TERRITORIO Estudios Territoriales*, 136-137: 335-345.

**EXPERIENCIAS** EXPERIENCES

Vol. XLVIII Cuarta época N.º 188 verano 2016

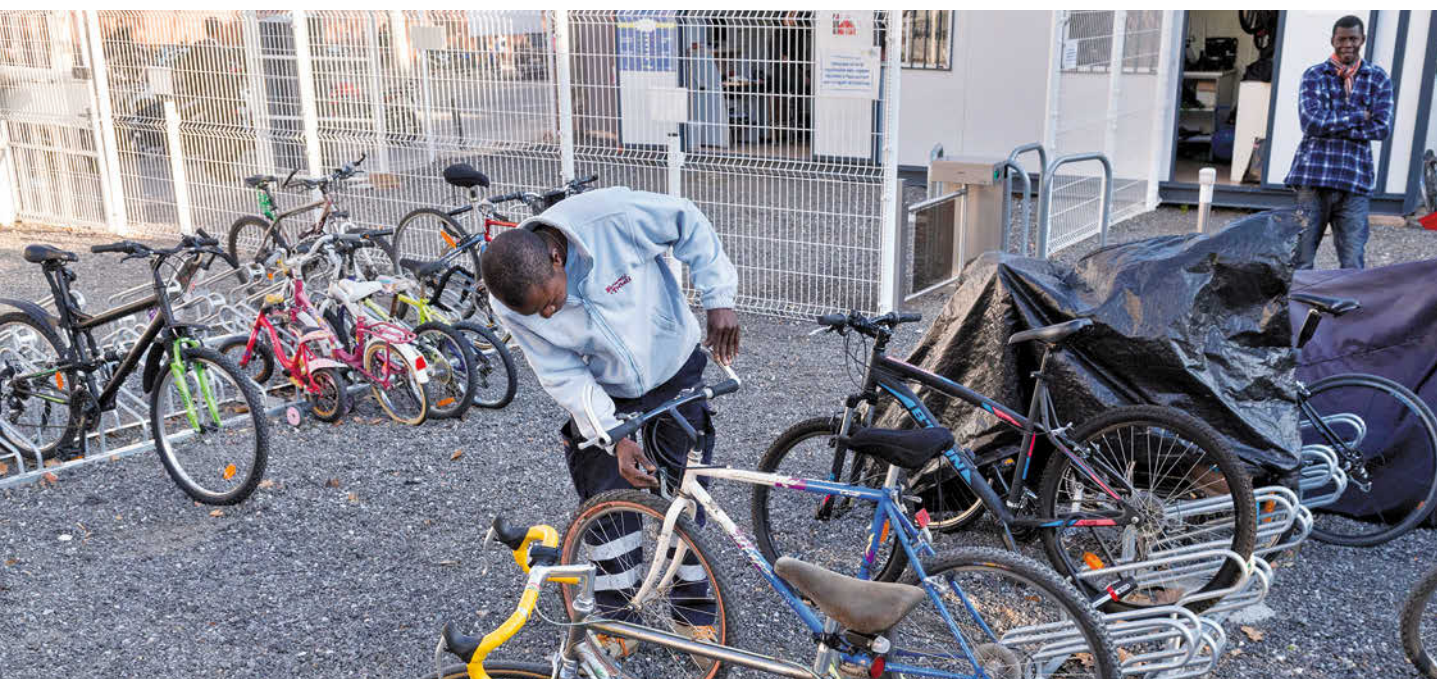
**CyTET**



Carles BAIGES

**EL PLA BUI TS DE BARCELONA**





Trabajador del Bicipark, Foto Dani Codina - Ajuntament de Barcelona.

## El Pla Buits de Barcelona

Carles BAIGES

Arquitecto y sociólogo de la cooperativa LaCol.  
Correo electrónico: carlesbaiges@lacol.org

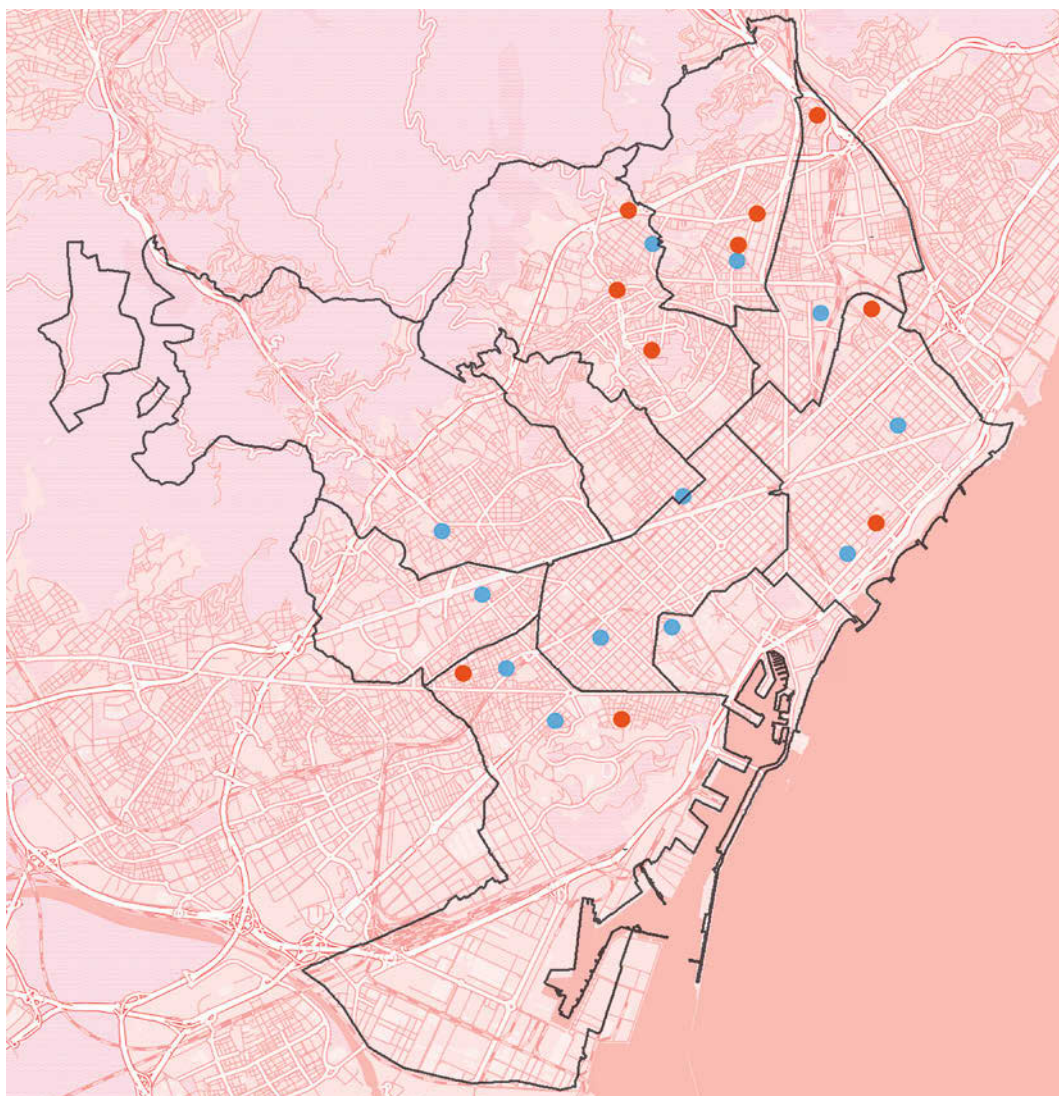
CRÉDITOS DEL PROYECTO	
PROYECTO:	El Pla Buits de Barcelona.
FUNCIÓN:	Oferta de solares a entidades sin ánimo de lucro evitar su degradación y la del entorno, como ofrecer espacios a las entidades sociales.
AUTOR:	Ayuntamiento de Barcelona.
LOCALIZACIÓN:	Ciudad de Barcelona.
FECHA PROYECTO:	2012.
CRÉDITOS DE LAS IMÁGENES	Carles Baiges.
CLIENTE:	Ayuntamiento de Barcelona.

### 1. Contexto

#### Estrategias principales del proyecto

Desde el inicio de la crisis una nueva problemática preocupa a muchas ciudades españolas: grandes cantidades de solares que se acumulan en los centros urbanos de los municipios. Aunque es un fenómeno que siempre ha existido en mayor o menor medida, la diferencia es que hoy en día no se ve un cambio a corto o medio plazo de su condición de espacio en desuso o infrautilizado.

En 2012 el Ayuntamiento de Barcelona lanzó el Pla Buits («Plan Vacíos»), un plan que ofrecía 19 solares a entidades sin ánimo de lucro. El objetivo era tanto evitar su degradación y la del entorno, como ofrecer espacios a las entidades sociales. Los espacios, todos de titularidad municipal, se cedían por tres años. En ellos está prevista la construcción de equipamientos, muchos por parte de la Generalitat que en estos momentos no tiene recursos para hacer frente a su realización. Otros están pendientes de planes de ordenación todavía no ejecutados. El Pla Buits se materializó en forma de un concurso repartido por toda la ciudad, con dos espacios en cada distrito menos Ciutat Vella que sólo ofrecía un solar. Los proyectos debían estar liderados por una o varias entidades sin ánimo de lucro y tenían que dedicarse a usos sociales, agrícolas, ambientales, educativos, deportivos, lúdicos o culturales. Finalmente se acabaron realizando 12 de ellos, quedando el resto desiertos o después de retirarse el proyecto ganador. A raíz de la experiencia Barcelona, o de forma paralela, otros ayuntamientos catalanes están llevando a cabo planes similares. Algunos incluyen también edificaciones vacías o espacios de propiedad privada con incentivos fiscales para sus propietarios.



Mapa de solares en activo (en azul), la convocatoria de 2015 (en rojo) y los límites de distrito (en negro). Imagen autor, base cartodb.

## 2. Metodologías y técnicas innovadoras

La introducción de la temporalidad es de por sí una innovación en el campo del urbanismo. Las regulaciones urbanísticas y constructivas están pensadas para usos definitivos. Así, mientras el largo plazo ha estado normalmente asegurado, el corto y el medio han quedado relegados a situaciones de mientras-tanto. Estas situaciones han sido vistas como males secundarios, daños colaterales necesarios o inevitables para llegar al estadio final deseado. Sin embargo, no es la misma percepción que tiene la ciudadanía, que sufre diariamente la degradación de espacios vacíos, abandonados y condenados hasta nuevo aviso. El Pla Buits recupera estos activos urbanos para un uso social, a la vez que evita su degradación y la de su entorno.



El solar de Germanetes, antes de ser ocupado. Foto: Gabinet d'Estudis Urbanístics - Ajuntament de Barcelona.

Anteriormente otras ciudades españolas habían desarrollado planes innovadores haciendo frente a la problemática de los solares vacíos en contextos urbanos, por ejemplo Zaragoza (Esto no es un solar), Sevilla (gracias a la labor de Santiago Cirugeda) o Huesca (con el proyecto Re-gen Huesca). Barcelona, con el Pla Buits, se convirtió en uno de los primeros planes en incluir a agentes externos a la administración, no sólo llamando a su participación, si no implicándolos en la construcción del espacio y cediendo el uso y la responsabilidad. Esto ya pasaba de forma puntual, por ejemplo Esta Es Una Plaza o el Campo de Cebada en Madrid, o el BlocOnze de Can Batlló en Barcelona. La novedad del Pla Buits fue convertir la excepción en norma y crear un marco específico que permitiera consolidar estas prácticas.

Este plan ha estado y sigue constantemente desafiado las leyes urbanísticas (como la Ley de Urbanismo de Cataluña) y de la construcción (como el Código Técnico de la Edificación). El Pla Buits se basa en conceptos no contemplados durante el momento de boom inmobiliario en que fueron gestadas estas normativas, como son la temporalidad, la gestión ciudadana o la autoconstrucción.



El solar de ConnectHort durante su adecuación. Foto: Vicente Zambrano.

### 3. RESULTADOS

El Pla Buits ha permitido la creación de 12 proyectos comunitarios de pequeña escala, aunque en poco tiempo algunos de ellos ya se han situado como referentes de los barrios donde se ubican. El solar de Germanetes, en la esquina de las calles Consell de Cent y Viladomat, es seguramente uno de los más consolidados, con distintos proyectos en marcha y mucha relación con otras entidades del distrito del Eixample. Uno de los usos más popular es el de huertos comunitarios como ConnectHort, en el Poblenou, dedicado a la permacultura. También iniciativas de carácter social, como el Bicipark de la calle Numància, que genera empleo a jóvenes en riesgo de exclusión social a la vez que fomenta la movilidad sostenible; o la Illa dels Tres Horts en el barrio de Font de la Guatlla, un huerto donde se trabaja con colectivos vulnerables. Finalmente algunos colectivos profesionales también han encontrado en el plan un espacio para la experimentación y la divulgación, como es el caso del Bio Built, un pequeño edificio realizado con técnicas de bioconstrucción.

Todos ellos son proyectos, que aunque a pequeña escala, tienen un alto impacto social. Además estas iniciativas han empoderado a los grupos implicados y han ayudado a la creación comunidades. También han generado nuevas formas de relación entre la administración y la ciudadanía, pasando de una posición más pasiva a otra más activa, de 'usuarios' a 'ciudadanos'. La transferencia de la responsabilidad del espacio a las entidades a comportado romper con la separación entre aquellos que diseñan y gestionan el espacio urbano y aquellas personas que lo utilizan. A través de la autogestión y la autoconstrucción los propios beneficiarios son capaces de crear espacios a su medida y necesidades. Son espacios que van creciendo de forma orgánica, abiertos desde el primer día a cualquier persona que quiera implicarse.



Taller de telas en el Espai Germanetes. Foto: Dani Codina - Ajuntament de Barcelona.

A pesar de los resultados positivos del Pla Buits, los proyectos que transfirieren la gestión a la ciudadanía pueden tener un efecto negativo si no van acompañados de una transferencia de recursos. Muchas administraciones al borde de la quiebra pueden ver en este tipo de planes una forma de desresponsabilizarse de sus obligaciones, confiando que estas serán compensadas por iniciativa voluntaria de la ciudadanía organizada. Esto, además de sobrecargar a las entidades, genera desigualdades ya que las comunidades tienen capacidades distintas para hacer frente a este tipo de proyectos. En el caso de Barcelona la inversión del ayuntamiento para preparar los solares fue parecida a las intervenciones de un plan parecido, el de microubanizaciones. En este otro plan se habilitan espacios públicos de carácter temporal, pero la iniciativa y la titularidad siguen siendo municipales. A pesar de la inversión inicial del ayuntamiento en el Pla Buits, muchas entidades siguen pidiendo una mayor colaboración de la administración para hacer frente a la actividad que generan estos espacios.

La creación y implementación de este tipo de planes, tanto en Barcelona como en otros municipios catalanes, tienen como mayor reto superar la oposición de los distintos departamentos del propio ayuntamiento. Muchas veces la innovación se da en parte gracias a que el plan se crea por personas ajenas al urbanismo y más relacionadas con las áreas de ciudadanía o medio ambiente. Estas son capaces de ver el planeamiento de otra forma, pero necesitarán la colaboración de los departamentos de urbanismo o territorio para la obtención de licencias de obras o uso, que pueden llegar a bloquear la iniciativa por una interpretación estricta de la normativa. En algunos casos planes parecidos no han conseguido ver la luz y llevan años de mesa en mesa. Otros no han sobrevivido la primera edición, como el es el caso de Igualada donde un plan para revitalizar una calle con muchos locales vacíos consiguió no sólo una gran respuesta a su llamada, si no además estimular la ocupación de otros locales vacíos de propiedad privada. A pesar de su éxito el ayuntamiento descartó repetir el programa por las dificultades que encontraron con la normativa actual, que constantemente ponía en riesgo la viabilidad de los proyectos.



Espai Germanetes, en el barrio del Eixample Esquerra. Foto: Dani Codina - Ajuntament de Barcelona.

Volviendo al Pla Buits, en mayo de 2015 se hizo pública la segunda convocatoria con 11 nuevos solares. Después de dos años las entidades que gestionan los 12 primeros solares ya empiezan a tantear la continuidad de su proyecto una vez terminado el período de tres años. Aunque son planes que han nacido con la coyuntura de la crisis, están creando una cultura y un precedente que difícilmente quedará en olvido aunque haya un cambio de situación. No sólo por parte de la ciudadanía, que no suele dejarse arrebatar fácilmente un derecho conquistado. También por los técnicos y políticos implicados, y por el gran número de investigaciones académicas que estos planes han suscitado. Pero para que haya un impacto real y consolidado en la forma que tratamos los vacíos urbanos es urgente la revisión de las normativas urbanísticas y de la construcción. En Alemania el gobierno federal cambió, ya en 2004, la normativa para facilitar las licencias de planeamiento para realizar actividades temporales. Otro caso relevante es el de Los Angeles, que en 2015 decidió permitir a los ciudadanos plantar huertos y jardines en los parterres públicos frente su casa sin necesidad de permisos; después de años de reivindicación por parte de grupos de huertos urbanos y de *guerrilla gardening*.

## Crónica jurídica

Omar BOUAZZA ARIÑO

Profesor Titular de Derecho Administrativo.  
Universidad Complutense de Madrid.

**RESUMEN:** El inicio de la nueva legislatura autonómica ha traído una intensa producción normativa, en el ámbito general del urbanismo y de la ordenación del territorio así como en lo sectorial. Destaca la nueva Ley de suelo y urbanismo de Galicia, la sistematización de la legislación en materia de ordenación del territorio y espacios naturales de Aragón, así como la nueva Ley de comercio de esta misma Comunidad Autónoma. De interés resulta la reforma integral de la normativa de incidencia territorial de las Islas Baleares, que opta por criterios de mayor contención territorial. Son reseñables igualmente las reformas organizativas en la Comunidad de Madrid y en la Comunidad Valenciana, en materia de vivienda y territorio, respectivamente. También es reseñable la derogación de la norma madrileña que limitaba las alturas de los edificios, dejando un mayor ámbito de discrecionalidad a los planes generales. Comienza la Crónica, desde la perspectiva estatal, con la crítica al solapamiento de dos ordenamientos, el penal y el contencioso-administrativo, en la regulación de una misma materia, la protección de terceros adquirentes de buena fe ante sentencias de derribo, que no coinciden en la redacción, lo cual puede plantear problemas de interpretación.

### 1. Ejecución de sentencias de derribo y protección de terceros adquirentes de buena fe

En los últimos meses se han realizado dos reformas análogas de calado en materia de ejecución de las sentencias urbanísticas de demolición de obras ilegales. La primera, en el ámbito del Código Penal, mediante la introducción del nuevo artículo 319.3; la segunda, en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, mediante el nuevo artículo 108.3.

La finalidad de sendas reformas legales es la protección de terceros adquirentes de buena fe mediante el establecimiento de garantías previas que colmen las indemnizaciones a aquellos que adquirieron la propiedad confiando en una situación de legalidad. Veamos con más detenimiento ambos preceptos.

La primera reforma que se ha aprobado en esta materia es la contenida en el Código Penal, como decía. En efecto, la **Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal**, modifica el ar-

correo electrónico: [obouazza@der.ucm.es](mailto:obouazza@der.ucm.es).

Este trabajo ha sido realizado en el marco de las acciones de dinamización «Redes de Excelencia» del Ministerio de Economía y Competitividad «Red temática sobre desarrollo

urbano» (DER2015-71345-REDT), que dirige la Profesora Dra. María Rosario Alonso Ibáñez, Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo.

título 319, referido a los delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo, incorporando una nueva previsión en su apartado 3º, que queda redactado en los siguientes términos:

«3. En cualquier caso, los jueces o tribunales, motivadamente, podrán ordenar, a cargo del autor del hecho, la demolición de la obra y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe, y *valorando las circunstancias, y oída la Administración competente*, condicionarán temporalmente la demolición a la constitución de garantías que aseguren el pago de aquéllas. En todo caso se dispondrá el decomiso de las ganancias provenientes del delito cualesquiera que sean las transformaciones que hubieren podido experimentar.»

Meses después se realiza una reforma similar en el ámbito de lo contencioso-administrativo. En efecto, la **Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial**, introduce un nuevo apartado 3 en el artículo 108 de la **Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa**, que queda redactado en los siguientes términos:

«3. El Juez o Tribunal, en los casos en que, además de declarar contraria a la normativa la construcción de un inmueble, ordene motivadamente la demolición del mismo y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, *exigirá*2, como condición previa a la demolición, y salvo que una situación de peligro inminente lo impidiera, la prestación de garantías suficientes para responder del pago de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe.»

En una interpretación literal de la ley, del tenor de los términos gramaticales empleados por el legislador, se desprende que en la reforma del Código Penal se ofrece un mayor margen de discreción al juez («*valorando las circunstancias, y oída la Administración competente*») que en el ámbito de lo contencioso («*exigirá*»). Es decir, parece que en el ámbito penal, el juez, tras la valoración de las circunstancias que concurran y una vez escuchada a la Administración con competencia en el asunto, condicionará la demolición de la obra ilegal a la constitución de las garantías que aseguren el pago de las indemnizaciones a aquellos que adquirieron de buena fe. Por el contrario, en el ámbito de lo contencioso, la letra de la ley no contempla dicha valoración de las circunstancias ni tan siquiera el trámite de audiencia a la Administración competente, sino que di-

rectamente se recoge que, previa a la demolición, se exigirá, de un modo automático, como quien dice, la constitución de tales garantías.

Ante estas diferencias notables en la redacción, que pueden tener consecuencias igualmente notables, dejando aparte en este momento las cuestiones que se pueden suscitar en cuanto a la debida coordinación entre órganos de una misma Administración en la elaboración de los textos normativos, puede decirse que el espíritu de la reforma vendría a ser sustancialmente el mismo: la voluntad del legislador de proteger a aquellos que han adquirido una propiedad de buena fe, confiando en la legalidad de la misma.

Sin embargo, esta voluntad del legislador de corregir situaciones injustas, plantea no pocos problemas jurídicos.

En primer lugar, el sometimiento de la ejecución de una sentencia de derribo a condición suspensiva, esto es, a la constitución de garantías suficientes que aseguren la indemnización de los terceros de buena fe, le conduce a introducir matizaciones a las exigencias ineludibles consagradas por la Constitución Española en aras a la protección del Derecho a la tutela judicial efectiva. Y es que uno de los grandes logros de nuestra vigente Norma Fundamental fue la consagración de la misión de los jueces no sólo de juzgar, sino que también, de hacer ejecutar lo juzgado, de tal manera que deberá primar el Derecho a una tutela judicial que pretende ser efectiva, frente a la separación de poderes. Así, el artículo 117.3 de la Constitución es tajante al respecto:

«El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, *juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado*, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan».

En segundo lugar, no debemos olvidar la misión de una correcta ordenación del territorio y del urbanismo: la protección del interés general. Con las reformas contempladas en el ámbito penal y contencioso-administrativo se está optando claramente por la protección de intereses individuales de terceros de buena fe, bien que la buena fe, claro está, deberá ser objeto de prueba. Entonces, ¿debe prevalecer la protección de un tercero de buena fe, lo cual significa el mantenimiento de una situación de ilegalidad, frente a la protección del interés general a una adecuada ordenación del territorio? Pensemos en construcciones en la

zona de protección del demanio marítimo, una casa construida en suelo destinado a uso educativo, social o cualquier otra situación de ilegalidad. Como fácilmente se puede deducir será conveniente analizar caso por caso pues la generalización del reconocimiento de la cualidad de terceros de buena fe puede conducir a la consolidación de infinidad de situaciones que implican una clara contravención de la normativa de protección de una ordenación racional del territorio así como una llamada a la construcción contra lo dispuesto en la Ley.

Si bien la ley contempla que en caso de que la sentencia implique la demolición, procede el derribo, se deberá garantizar con carácter previo la indemnización de los terceros de buena fe. En la práctica, habida cuenta de las dificultades que encuentran las ejecuciones por los diversos incidentes que se plantean, así como las dificultades que se pueden dar en la garantía efectiva de las cantidades dinerarias que se puedan determinar a modo de indemnización, da la impresión de que realmente esta norma vaya a servir a la consolidación, en la realidad, de las construcciones ilegales que pueblan no pocas zonas de nuestro territorio.

Otra pregunta que queda sin respuesta con las dos reformas normativas es la de la determinación de qué debemos considerar por tercero de buena fe. Queda claro, en cualquier caso, que quedaría protegido el tercero hipotecario, es decir, el recogido en el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, que es el adquirente que ha confiado en los datos que se desprenden del Registro Civil, siempre que no se pruebe, en su caso, que conociera la inexactitud de los mismos. Aparte del tercero hipotecario, nos podemos plantear dos supuestos adicionales:

- El adquirente de una obra sin licencia, que no puede ser legalizada;
- El adquirente de una obra con licencia, que no puede ser legalizada.

Nos podemos preguntar, por un lado, si a un adquirente se le debe exigir en todo caso la

diligencia necesaria en la comprobación de si la propiedad que adquiere dispone de la licencia necesaria. Por otro lado, ¿deberá quedar protegida la confianza de quien adquiere una propiedad con licencia de obra, bien que la licencia se otorgó contra lo dispuesto en la Ley? Quizá se puede interpretar que ambas reformas legislativas que ahora estoy comentando han pretendido optar por la tesis amplia, la del tercero *con buena intención* que, en cualquier caso, deberá determinar el juez de lo contencioso. Si el legislador hubiere requerido alguna diligencia especial en el adquirente, seguramente lo hubiera hecho constar en el texto definitivo de la Ley. Parece, por consiguiente, que el legislador ha pretendido deliberadamente dejar esta cuestión suficientemente abierta para ofrecer un margen de discreción judicial en la determinación caso por caso de la buena fe<sup>1</sup>.

## 2. Organización

La organización administrativa cumple una importante función en la adecuada ordenación y gobierno del territorio. Por ello, será de indudable interés dar cuenta de las recientes reestructuraciones en los órganos con competencia en la materia. En este sentido, el Gobierno de la Comunidad Valenciana ha aprobado el **Decreto 8/2016, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de los órganos territoriales y urbanísticos de la Generalitat**. Se trata de una norma que trata de racionalizar y adaptar la estructura de órganos administrativos competentes en materia de ordenación del territorio, urbanismo y materias colindantes, como el medio ambiente, tras las últimas reformas normativas. Por su parte, la Comunidad de Madrid ha aprobado el **Decreto 244/2015, de 29 de diciembre, por el que se establece la organización, estructura y régimen de funcionamiento de la Agencia de Vivienda Social**. Se dicta al amparo de la **Ley 1/1984, de 19 de enero, Reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad** y del artículo 61 de la **Ley 3/2014, de 22 de diciem-**

<sup>1</sup> Sobre este tema, hay que citar, sin falta, el trabajo de Luis MARTÍN REBOLLO, «Ejecución de sentencias de derribo y técnicas obstruccionistas (A propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 92/2013, de 22 de abril)», *Revista de Urbanismo y Edificación* 28, 2013: 19-40, en el que el profesor de la Universidad de Cantabria comenta la citada sentencia en la que se declara la inconstitucionalidad de la Ley cántabra 2/2011 que pretendía un mecanismo similar, recogido ahora en la legislación estatal. La inconstitucionalidad se debió a que el Alto Tribunal consideró que la Comunidad Autónoma no tiene competencia en la materia, al tratarse de un tema procesal (el de la ejecución) que corresponde al Estado, según el artículo (art. 149.1.6ª CE).

Di cuenta de la Ley 2/2011 en CyTET, 168, 2011: 456. En relación con las leyes estatales recién aprobadas, a las que me he referido en esta Crónica, véase el trabajo de Fernando GONZÁLEZ BOTIJA y Miguel Ángel RUIZ LÓPEZ, «La ejecución de sentencias de derribo y los terceros de buena fe (a propósito del nuevo artículo 108.3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa)», *Revista de Urbanismo y Edificación* 35, 2015: 23-45. El primero de los autores de este trabajo, precisamente, presentó el pasado 9 de marzo una ponencia referida al tema en el Seminario de los miércoles, «Eduardo García de Enterría», que suscitó un intenso debate.

**bre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2015**, que autoriza al Gobierno de la Comunidad de Madrid durante el ejercicio 2015 para que, mediante Decreto, a propuesta de la Consejería de Economía y Hacienda, a iniciativa de la Consejería interesada por razón de la materia, proceda a reestructurar, modificar y suprimir Organismos Autónomos, Empresas Públicas y demás Entes Públicos, creados o autorizados por Ley, por razones de política económica, presupuestaria u organizativas. La reforma se justifica en la necesidad de adaptarse a las normas generales que regulan el régimen jurídico de los organismos autónomos. Se integran en un único texto las disposiciones contenidas en distintas normas, manteniendo lo sustancial, bien que incorporando determinadas modificaciones que suponen un encaje en el régimen de organización y funcionamiento de la Agencia al marco jurídico actualmente existente. La Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid se define como un Organismo Autónomo mercantil de carácter comercial y financiero, adscrito a la Consejería de Vivienda. Tiene personalidad jurídica propia e independiente y plena capacidad jurídica y de obrar y patrimonio propio. Tiene las siguientes funciones, sin perjuicio de otras que se le puedan asignar (art. 1.2 del Decreto): a) La adquisición de suelo y edificios y urbanización de terrenos para la promoción, construcción y rehabilitación de viviendas y sus dotaciones complementarias, dando preferencia al régimen de protección pública; b) La redacción y gestión de los planes y proyectos técnicos necesarios para el desarrollo de la política de vivienda, a través de cualquiera de los sistemas de actuación; c) La promoción y rehabilitación pública de vivienda y su edificación complementaria y equipamiento, la adquisición de estas en ejecución o terminadas para su adscripción a los programas del Organismo; d) La gestión, administración y disposición de suelo, vivienda, locales de negocio y edificaciones complementarias cuyos derechos de propiedad o cualesquiera otros correspondan a la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid; e) La inspección, control de uso y vigilancia del cumplimiento de la normativa aplicable en relación con dichos bienes; f) La gestión de la titularidad, administración y concierto de las fianzas correspondientes a los inmuebles sitios o suministros prestados en el ámbito de la Comunidad de Madrid; g) La constitución y participación en asociaciones, sociedades, empresas, consorcios y otros entes públicos y privados para la elaboración y ejecución de programas en la materia de su competencia, e igualmente la formalización, con las mismas, de los convenios, acuerdos o protocolos que se

consideren oportunos para el cumplimiento de sus fines; h) La erradicación del chabolismo, el realojo y la integración social de las personas y familias afectadas, en el marco de lo previsto en los convenios-programas que se suscriban con Ayuntamientos, Mancomunidades y otras Administraciones públicas, que deberán contemplar la delimitación territorial, poblacional y temporal, los requisitos de los beneficiarios para acceder a una vivienda y los términos en los que ha de llevarse a cabo la integración social de las personas y familias afectadas; i) En el marco de lo previsto en h), coordinar con los Ayuntamientos y entidades públicas afectadas las operaciones de derribo de las chabolas, las de adjudicación de viviendas y las del traslado de sus ocupantes de unas a otras, colaborando, asimismo, en el desarrollo de aquellas acciones educativas, sociales y laborales encaminadas a la integración social y vecinal de los adjudicatarios; j) La adjudicación de las viviendas en los términos establecidos en la normativa y en los convenios-programa suscritos por la Agencia para la erradicación del chabolismo, el realojo y la integración social de las personas y familias afectadas; k) Establecer con cada adjudicatario el contrato de alquiler de la vivienda y las condiciones especiales que regirán el contrato de integración social, el cual recogerá los compromisos del adjudicatario de cara a su integración en la sociedad, teniendo en cuenta las condiciones y características de las viviendas a las necesidades y posibilidades de integración social de la persona o familia; l) Proponer cuantas iniciativas de carácter normativo sean precisas en materia de prevención del chabolismo y de realojamiento de familias que viven en infraviviendas en la Comunidad de Madrid; m) Desarrollar tareas de investigación, formativas, educativas, divulgativas o de otra índole, que permitan un mejor conocimiento de la evolución del chabolismo en la Comunidad y las causas que lo generan, con el fin de favorecer la mejor comprensión del mismo y la solución más adecuada en cada momento; n) Centralizar toda la información existente en materia de realojamiento de familias chabolistas, la evaluación de su integración social y el seguimiento y valoración de cada convenio-programa; ñ) Cooperar con otras Comunidades Autónomas y con la Administración Central del Estado en el desarrollo de los programas de realojamiento e integración social que se lleven a cabo en dichas administraciones. Última misión muy acertada ya que el Estado, bien que fuertemente descentralizado, no está compuesto por 17 compartimentos estancos y la cooperación y colaboración entre Administraciones debe ser la norma, especialmente en temas tan decisivos con los sociales.

### 3. Urbanismo

La Comunidad Autónoma de Galicia se ha dotado de un nuevo instrumento legal de ordenación de la actividad urbanística, mediante la promulgación de la **Ley 2/2016, de 10 de febrero, de suelo y urbanismo**. Tiene como uno de sus objetivos centrales la simplificación del procedimiento y tramitación en la elaboración y aprobación de los instrumentos de planificación. Pretende, por otro lado, ser especialmente sensible con el paisaje, con la finalidad de preservar el territorio de la contaminación visual. También destaca su apuesta por la autonomía local y, en este sentido, prevé que los instrumentos de planificación de poblaciones superiores a 50.000 habitantes, serán aprobados definitivamente por el propio municipio, en lugar de por la Comunidad Autónoma. Según la exposición de motivos de la Ley, se entiende que dichos municipios tienen capacidad y recursos suficientes para desempeñar tal competencia. No obstante, la aprobación definitiva quedará sujeta a la emisión de informe preceptivo y vinculante por la Comunidad Autónoma, con lo que la necesaria potestad de coordinación del ente supralocal quedaría salvaguardada con esta salvedad.

La Comunidad de Madrid también presenta novedades legislativas en materia de urbanismo. La **Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid** introdujo, como una de sus principales novedades, una modificación del artículo 39 de la **Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid**, en relación con las alturas de los edificios. La reforma consistía, según se indicaba en la exposición de motivos, en «la limitación a tres alturas más ático en la construcción de los nuevos desarrollos urbanísticos, con el fin de impulsar un nuevo modelo de ciudad más humano y de acabar con un urbanismo que ya no se corresponde con el desarrollo y con las aspiraciones de calidad de vida de la actual sociedad madrileña». Por ello, se introdujo un apartado 8º en el antedicho precepto, con el siguiente redactado:

«8. No podrá edificarse con una altura superior a tres plantas más ático, incluida la baja, plantas retranqueadas y semisótanos que sobresalgan más de un metro, de manera que la edificación resultante no exceda de dichas tres plantas más ático en todos y cada uno de los puntos del terreno, sin perjuicio de las demás limitaciones que sean aplicables.

No obstante lo anterior, los Ayuntamientos podrán autorizar la construcción de edificios sin-

gulares con una altura superior a la indicada en el párrafo primero, cuando concurren circunstancias especiales debidamente apreciadas y motivadas. Cuando esta autorización suponga la modificación del planeamiento vigente, será preciso el informe previo y favorable de la Comisión de Urbanismo de Madrid.»

Sin embargo, el legislador madrileño ha cambiado de opinión. En efecto, a modo de ver de la mayoría de la nueva Asamblea de Madrid constituida tras las elecciones autonómicas de 2015, los desarrollos urbanísticos más humanos que pretendía la reforma bienintencionada de 2007, parece que ha tenido un efecto indeseado, según queda reflejado en el Preámbulo de la **Ley 4/2015, de 18 de diciembre, por la que se modifica, precisamente, la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid**, en los siguientes términos:

«Desde hace ocho años, la Comunidad de Madrid se encuentra a la deriva dentro de un mar de sentencias judiciales y paralizaciones de planeamientos de desarrollo que impiden la evolución de nuestras ciudades, privando de la oportuna actividad económica y oferta de empleo tan necesaria en la actualidad.

Esta ausencia de desarrollo ha venido motivado por la generación y modificación de textos normativos que los anteriores Gobiernos Autonómicos aprobaron bajo mayorías absolutas, con objeto de generar desarrollos urbanísticos más humanos, provocando exactamente un efecto contrario al esperado amparados bajo el paraguas de la especulación.

Todo esto, se produjo, entre otros motivos, por la modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, a través del artículo 13 de la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid.

Y más concretamente, con el punto 8 del artículo 39 de la Ley del Suelo, donde se establece que «no podrá edificarse con una altura superior a tres plantas más ático, incluida la baja, plantas retranqueadas y semisótanos que sobresalgan más de un metro, de manera que la edificación resultante no exceda de dichas tres plantas más ático en todos y cada uno de los puntos del terreno, sin perjuicio de las demás limitaciones que sean aplicables...

La realidad es que esta modificación restrictiva y en nada liberal, ha generado un caos urbanístico según la opinión de todos los expertos, favoreciendo ciudades expansivas, por todo el territorio de nuestra Comunidad, limitando las capacidades pormenorizadas de los posteriores planeamientos de desarrollo, siendo parali-

zados y anulados de forma sistemática por el poder judicial, convirtiendo a los jueces en los verdaderos agentes urbanizadores del territorio, debido a la perversión en la redacción del texto de la propia norma, así de sus aclaraciones posteriores, como por ejemplo, con la aprobación posterior de la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, y más concretamente con su disposición adicional séptima.

Esta limitación de alturas ha esparcido nuestras ciudades cual mancha de aceite, generando graves problemas en materia de infraestructuras, movilidad y transporte y por ende problemas medioambientales, debido a la utilización «obligatoria» del vehículo privado, quedando grandes zonas de la región sin comunicación por servicios públicos y generando una deuda contra estos nuevos desarrollos en materia de dotaciones y equipamientos públicos de primera necesidad.»

La medida de la limitación de alturas que, sin duda, debía atender a criterios legítimos de planeamiento, en concreto, de carácter paisajístico y estético, favoreciendo la ruptura con el efecto amurallamiento que provocan las edificaciones excesivamente altas, que además contribuye al estrés ambiental de las grandes ciudades, se tacha de intervencionista y «nada liberal», como se ha dicho antes, mezclando tales consideraciones con efectos negativos como el de la especulación y el *urban sprawl*, como queda claramente reflejado. En fin, nos encontramos ante un cambio de política urbanística, igualmente legítima, sustentado en la discrecionalidad de la Administración, consagrando dicho cambio mediante esta Ley. Además, desde una perspectiva estrictamente técnico-jurídica la derogación de esta previsión puede resultar acertada pues al tratarse de una determinación concreta, encaja más en el ámbito de la discrecionalidad del planificador urbanístico, con lo que los instrumentos de ordenación urbana de la Comunidad Autónoma podrán establecer esta u otras limitaciones de altura que consideren oportunas de conformidad con el modelo local de desarrollo urbano que se dé en cada caso, en el marco de la ordenación general del territorio autonómico.

Además, resulta de interés la Disposición Adicional de la Ley que ahora comento. Introduce una llamativa norma aclaratoria, ofreciendo la interpretación que debe darse a la Disposición Transitoria de la **Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid**. Indica a

este respecto que la derogación de la norma de limitación de las tres alturas «únicamente resulta de aplicación a los Planes Generales y de Sectorización que no hayan superado el trámite de Aprobación Provisional antes de la entrada en vigor de la Ley 3/2007, de 26 de julio, de forma que no será aplicable esta limitación ni a los Planes Generales y de Sectorización vigentes o ya aprobados provisionalmente en el momento de la entrada en vigor de la Ley 3/2007, de 26 de julio, ni al planeamiento de desarrollo de estos Planes Generales o de Sectorización tanto si se han aprobado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 3/2007, de 26 de julio, como con posterioridad». No sería de aplicación esta limitación, según la mencionada Disposición Adicional «al suelo que estuviera clasificado como suelo urbanizable sectorizado o como urbano, ya se trate de suelo urbano consolidado como de suelo urbano no consolidado antes de la entrada en vigor de la Ley 3/2007, ni a las futuras modificaciones o revisiones de planeamiento que se tramiten sobre dichos suelos ni tampoco a los instrumentos de planeamiento de desarrollo que afecten a dichos suelos». Tampoco resultaría de aplicación la limitación de alturas «a la modificación o revisión del Plan General que haya sido declarado parcialmente nulo por sentencia firme antes de la entrada en vigor de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, cuando no resultara de aplicación la Ley 3/2007 por aplicación de la disposición adicional sexta de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, ni a las futuras modificaciones o planes de desarrollo que a su vez pudieran aprobarse de las citadas innovaciones de planeamiento».

En fin, da la impresión de que se trata de una norma que pretende ofrecer algo de claridad ante los conflictos judiciales que ha planteado la limitación de alturas *ex lege*.

#### 4. Reforma integral de la legislación general y sectorial de incidencia territorial

El Gobierno de las Islas Baleares ha aprobado, por la vía de urgencia, mediante la figura del Decreto-Ley, una reforma integral de la legislación general de ordenación del territorio y urbanismo, con la finalidad de evitar la consolidación de desarrollos urbanísticos inadecuados en suelo no urbanizable y en suelo no urbanizable de especial protección. También adopta toda una serie de reformas puntuales de legislación sectorial de inciden-

cia territorial con la finalidad de garantizar un crecimiento territorial acorde con criterios de contención, capacidad de carga y desarrollo sostenible. Me refiero al **Decreto-Ley 1/2016, de 12 de enero, de medidas urgentes en materia urbanística**. Las normas afectadas son: la **Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo**, la **Ley 12/2014, de 16 de diciembre, agraria**, la **Ley 8/2012, de 19 de julio, del turismo**, la **Ley 6/1999, de 3 de abril, de directrices de ordenación territorial y de medidas tributarias** y la **Ley 6/1997, de 8 de julio, del suelo rústico**.

## 5. Espacios naturales protegidos y ordenación del territorio

Recientemente la Comunidad Autónoma de Aragón ha aprobado el **Texto Refundido en materia de espacios naturales protegidos**. Lo ha hecho a través del **Decreto Legislativo 1/2015, de 29 de julio**. Supone la sistematización de las disposiciones con rango de ley reguladoras de los espacios protegidos aragoneses, en concreto las contempladas en la **Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón** y en sus modificaciones posteriores introducidas mediante las siguientes leyes de la Comunidad Autónoma de Aragón: la **Ley 8/2004, de 20 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente**; la **Ley 12/2004, de 29 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas**; la **Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón**; la **Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas**; y la **Ley 6/2014, de 26 de junio**.

Asimismo, también se ha aprobado el **Texto Refundido aragonés en materia de ordenación del territorio**. Se ha realizado mediante el **Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre**. Tiene por objeto la sistematización, aclaración y armonización de las disposiciones legislativas contenidas en la **Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón**; el **Acuerdo del Gobierno de Aragón, de fecha 8 de febrero de 2011 por el que se modifica el anexo de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio**

**de Aragón**; la **Ley 8/2011, de 20 de marzo, de medidas para compatibilizar los proyectos de nieve con el desarrollo sostenible de los territorios de montaña**; y la **Ley 8/2014, de 23 de octubre, de modificación de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón**.

## 6. Comercio

La **Ley 4/2015, de 25 de marzo, de comercio de Aragón**, tiene por objeto la regulación «(...) del régimen administrativo de la actividad comercial y los requisitos para el ejercicio del comercio en Aragón con el fin de asegurar el correcto desarrollo de la actividad, el fomento y la dinamización de la misma procurando su diversidad, la búsqueda del equilibrio, y favoreciendo la protección y defensa de los consumidores y usuarios. Todo ello con sujeción a lo dispuesto en la normativa europea y estatal de libertad de establecimiento y de prestación de servicios» (art. 1.1.). Dedicó el Título III al urbanismo comercial, que deberá ser coherente con el desarrollo de las ciudades y el bienestar de sus vecinos (exposición de motivos). La Ley trata de velar por un modelo de ciudad compacta, manteniendo el comercio de proximidad y evitar el fenómeno de esparcimiento de la actividad comercial, con la finalidad de evitar el uso del transporte privado para realizar las compras que puede necesitar un ciudadano medio. La Ley contempla, en fin, el denominado Plan General de Comercio en Aragón así como los Planes Locales de Comercio, instrumentos de ordenación sectorial y de impulso de las políticas públicas de fomento de la actividad comercial<sup>2</sup>.

## 7. Turismo

El **Decreto 85/2015, de 14 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias**, aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley del mismo nombre. En el preámbulo se hace referencia a la necesidad de adaptar esta normativa a la general de rehabilitación urbana estatal, que actúa como Ley básica que deberá ser respetada por las Comunidades Autónomas<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Sobre este tema, me remito al libro de Fernando LÓPEZ LÓPEZ, *El impacto de la Directiva Servicios sobre el urbanismo comercial*, Atelier, Barcelona, 2009.

<sup>3</sup> De interés resultará la consulta del trabajo de María Candelaria SANTOS CHINEA, Moisés R. SIMANCAS CRUZ y Raúl

HERNÁNDEZ MARTÍN, «Incentivos económicos a la renovación de alojamientos turísticos: el mercado de derechos materializables en plazas alojativas», *Cuadernos de Estudios Empresariales* 23, 2013: 11-26.



# Legislación

## NORMATIVA ESTATAL

### Leyes y Reales Decretos Leyes

- 
- Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Recursos de inconstitucionalidad nº 2143 y 2192-2016, contra los apartados 3 a 8 de la disposición adicional sexta y las disposiciones adicional quinta, transitoria única, derogatoria única y finales primera y segunda, respectivamente (BOE 19.05.2016).
- 

### Reales Decretos Legislativos y Reales Decretos

- 
- *Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, 5 marzo.* Cuestión de inconstitucionalidad n.º 409-2016, en relación con los artículos 107 y 110.4 por posible vulneración de los artículos 14 y 31 de la CE (BOE 08.03.2016).
- 

### Otras disposiciones

- 
- Orden AAA/145/2016, 9 febrero, por la que se autoriza un trasvase de 10 hm<sup>3</sup> desde los embalses de Entrepeñas-Buendía, a través del acueducto Tajo-Segura, para el mes de febrero de 2016 (BOE 12.02.2016).
  - Resolución 16 febrero de 2016, de la Dirección General del Catastro, por la que se determinan municipios y período de aplicación del procedimiento de regularización catastral (BOE 22.02.2016).
  - Orden HAP/370/2016, 11 marzo, por la que se autoriza la ampliación del ámbito territorial de la Zona Franca de Cádiz (BOE 22.03.2016).
  - Orden FOM/372/2016, 9 marzo, por la que se aprueba la modificación sustancial de la delimitación de espacios y usos portuarios del Puerto de Melilla (BOE 22.03.2016).
  - Orden HAP/449/2016, 30 marzo, por la que se autoriza la constitución de la Zona Franca de Santander y se revoca la concesión del Depósito Franco de Santander (04.04.2016).
- 

Desde BBOOE 01.02.2016 hasta 31.05.2016  
Desde BBOO CC.AA. 01.11.2015 hasta 29.02.2016

## NORMATIVA AUTONÓMICA

### Administración Local

ANDALUCÍA	— Decreto 105/2015, 17 marzo, por el que se aprueba la creación del municipio de Domingo Pérez de Granada por segregación del término municipal de Iznalloz (Granada) (BOE 07.03.2016).
ARAGÓN	— Orden 3 noviembre 2015 que da publicidad a la disolución de la Mancomunidad Valle del Isabena (BOA 09.12.2015).
CASTILLA Y LEÓN	— Acuerdo 9/2016, 11 febrero, de la Junta de Castilla y León, por el que se declara la Villa Romana de El Vergel, en San Pedro del Arroyo (Ávila), bien de interés cultural con categoría de zona arqueológica (BOE 09.03.2016). — Acuerdo 10/2016, 11 febrero, de la Junta de Castilla y León, por el que se declara Villanueva del Conde (Salamanca), bien de interés cultural con categoría de conjunto histórico (BOE 09.03.2016).
CATALUÑA	— <i>Ley de Cataluña 8/2015, 10 junio, de creación del municipio de Medinyà</i> . Recurso de inconstitucionalidad n.º 1401-2016 (BOE 18.04.2016). — Decreto 156/2016, 2 febrero, por el que se aprueba la alteración de los términos municipales de Santa Fe del Penedès y de El Pla del Penedès (BOE 04.03.2016). — Resolución GAH/156/2016, 18 enero, de la Dirección General de Administración Local, por la que se publica la aprobación de la modificación de los Estatutos de la Mancomunidad de la Taula del Sénia y la incorporación de municipios (BOE 03.03.2016). — Resolución GAH/810/2016, de 22 de marzo, de la Dirección General de Administración Local, por la que se publica la aprobación de la modificación de los Estatutos de la Mancomunidad Intermunicipal del Cardener y la incorporación de municipios (BOE 07.05.2016).
NAVARRA	— <i>Ley de Haciendas Locales</i> . Cuestión de inconstitucionalidad n.º 6444-2015, en relación con los artículos 1, 4 y 7.4 de la Norma Foral 46/1989, de 19 de julio, del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana del Territorio Histórico de Álava y artículos 107 y 110.4 de la Ley de Haciendas Locales, por posible vulneración de los artículos 24 y 31 de la Constitución (BOE 05.05.2016). — Acuerdo 17 febrero 2016, del Gobierno de Navarra, por el que se determinan las denominaciones oficiales de los municipios de Barañáin y de Echarrri y del Concejo de Azoz del valle de Ezcabarte (BOE 15.03.2016). — Orden HAP/761/2016, de 25 de abril, por la que se aprueba el deslinde entre los términos municipales de Mendavia (Navarra) y Agoncillo (La Rioja) (BOE 19.05.2016).
VALENCIA	— Decreto 215/2015, 27 noviembre, que aprueba la constitución del municipio de Fuente la Reina en régimen de concejo abierto (DOGV 30.11.2015). — Decreto 31/2016, 23 marzo, por el que se aprueba el cambio de denominación del municipio de Benisanó por la forma exclusiva en valenciano de Benissanó (BOE 27.04.2016). — Decreto 39/2016, de 15 de abril, del Consell, por el que se aprueba el cambio de la denominación del municipio de Alboraya, por la forma bilingüe de Alborai/Alboraya (BOE 13.05.2016)
PAIS VASCO	— Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (BOE 02.05.2016). — Resolución 15 febrero 2016 que da publicidad a los nombres oficiales de los municipios de la Comunidad Autónoma (BOPV 25.02.2016).

## NORMATIVA AUTONÓMICA

### Aguas

- |           |   |
|-----------|---|
| ANDALUCÍA | — Acuerdos 20 octubre 2015 que aprueban inicialmente los Planes Hidrológicos de las Demarcaciones Hidrográficas: Tinto, Odiel y Piedras, Guadalete y Barbate, y Cuencas Mediterráneas Andaluzas (BOJA 03.11.2015).  |
| CANARIAS  | — Decreto 362/2015, 16 noviembre, que dispone la suspensión de la vigencia del Plan Hidrológico Insular de Lanzarote, aprobado por el Decreto 167/2001, 30 julio, y se aprueban las Normas Sustantivas Transitorias de Planificación Hidrológica de la Demarcación Hidrográfica de Lanzarote, con la finalidad de cumplir la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 octubre 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (BOCAN 26.11.2015). |

### Cultura

- |                 |   |
|-----------------|---|
| CANTABRIA       | — Acuerdo de 15 de octubre de 2015, del Consejo de Gobierno, por el que se define el Camino de Santiago de la costa a su paso por Cantabria y se delimita su entorno de protección (BOE 02.05.2016).<br>— Acuerdo de 15 de octubre de 2015, del Consejo de Gobierno, por el que se define la Ruta Lebaniega que enlaza el Camino de Santiago de la costa con el Camino Francés y se delimita su entorno de protección (BOE 02.05.2016).   |
| CASTILLA Y LEÓN | — Resolución 30 julio 2015 que aprueba definitivamente el Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico y del Camino de Santiago en Sahagún (León) (BOCyL 29.12.2015).<br>— Acuerdo 11 febrero 2016 que declara la Villa Romana de El Vergel, en San Pedro del Arroyo (Ávila), BIC con categoría de Zona Arqueológica (BOCyL 15.02.2016).<br>— Acuerdo 11 febrero 2016 que declara Villanueva del Conde (Salamanca) BIC con categoría de Conjunto Histórico (BOCyL 15.02.2016).  |
| CATALUÑA        | — Acuerdo GOV/190/2015, 22 diciembre, por el que se declara bien cultural de interés nacional, en la categoría de zona arqueológica, la Roca dels Bous, en Camarasa (DOGC 24.12.2015 y BOE 03.03.2016).<br>— Acuerdo GOV/38/2016, de 22 de marzo, por el que se declaran bien cultural de interés nacional, en la categoría de zona paleontológica, los yacimientos de Coll de Nargó (Alt Urgell), identificados con los topónimos de Pinyes, Santa Eulàlia (Santa Eulària), Sallent y Cal Salider (BOE 02.05.2016).<br>— Acuerdo GOV/39/2016, de 22 de marzo, por el que se declara bien cultural de interés nacional, en la categoría de zona arqueológica, el yacimiento ibérico de Mas Castellar, en Pontós (BOE 02.05.2016). |
| EXTREMADURA     | — Resolución 13 mayo 2015, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se incoa expediente de declaración de bien de interés cultural a favor del Yacimiento Arqueológico de Villasviejas del Tamuja y las Necrópolis de El Mercadillo, El Romazal I y El Romazal II, sitios en los términos municipales de Botija, Plasenzuela y Cáceres (Cáceres), en la categoría de zona arqueológica (BOE 11.02.2016).   |
| MURCIA          | — Decreto 280/2015, 7 octubre, que declara BIC, con categoría de sitio histórico, la Sierra Minera de Cartagena y La Unión (Murcia) (BOM 10.10.2015).   |

## NORMATIVA AUTONÓMICA

### Cultura *(continuación)*

NAVARRA	— Ley Foral 2/2016, 29 enero, de modificación de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra (BOE 07.03.2016).
VALENCIA	— Decreto 207/2015, 13 noviembre, que declara BIC, con la categoría de Sitio Histórico, el Puig de Almizra, sito en el término municipal de Campo de Mirra (DOGV 16.11.2015).
	— Decreto 18/2016, 19 febrero, que declara BIC, con categoría de Espacio Etnológico, la Colonia de Santa Eulalia, situada en los términos municipales de Sax y Villena (DOGV 22.02.2016).

### Economía

ARAGÓN	— Ley 1/2016, 28 enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2016 (BOE 10.03.2016).
	— Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA 03.02.2016 y BOE 10.03.2016).
CASTILLA Y LEÓN	— Ley 7/2015, 30 diciembre, de Medidas Tributarias (BOE 24.02.2016).
	— Ley 8/2015, 30 diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2016 (BOE 24.02.2016).
CATALUÑA	— Decreto 56/2016, 19 enero, de reestructuración del Departamento de gobernación, Administraciones Públicas y Vivienda (DOGC 20.01.2016).
EXTREMADURA	— Ley 3/2016, 7 abril, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2016 (BOE 29.04.2016).
GALICIA	— Ley 12/2015, 24 diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2016 (BOE 29.02.2016).
	— Ley 13/2015, 24 diciembre, de medidas fiscales y administrativas (BOE 29.02.2016).
MADRID	— Ley 6/2015, 23 diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2016 (BOE 23.03.2016).
	— Ley 9/2015, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas (BOE 12.05.2016).
MURCIA	— Ley 1/2016, 5 febrero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2016 (BORM 06.02.2016 y BOE 14.04.2016).
NAVARRA	— Ley Foral 1/2016, 29 enero, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2016 (BOE 07.03.2016).
	— Ley Foral 3/2016, 1 marzo, de medidas de ordenación e impulso del vigente Plan de Inversiones Locales (BOE 23.03.2016).
VALENCIA	— Ley 10/2015, 29 diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat (DOGV 08.02.2016).
	— Ley 11/2015, 29 diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el Ejercicio 2016 (DOGV 08.02.2016).

### Espacios naturales

ANDALUCÍA	— Decreto 2/2016, 12 enero, que declara la Zona Especial de Conservación Sierras de Tejada, Almijara y Alhama y se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierras de Tejada, Almijara y Alhama (BOJA 25.01.2016).
-----------	--

## NORMATIVA AUTONÓMICA

### Espacios naturales *(continuación)*

MURCIA	— Resolución 20 enero 2016 que hace públicos los límites de 39 Lugares de Interés Comunitario (BORM 23.01.2016).
NAVARRA	— Decreto Foral 264/2015, 2 diciembre, que designa el Lugar de Importancia comunitaria denominado «Artikutza» como Zona Especial de Conservación y se aprueba su Plan de Gestión (BON 08.01.2016). — Decreto Foral 265/2015, 2 diciembre, que designa el Lugar de Importancia Comunitaria denominado «Río Areta» como Zona Especial de Conservación y se aprueba su Plan de Gestión (BON 11.01.2016).
VALENCIA	— Decreto 15/2016, 19 febrero, que regula los parajes naturales municipales (DOCV 22.02.2016).
PAIS VASCO	— Decreto 148/2015, 21 julio, que designa Zona Especial de Conservación «Montes Altos de Vitoria» (BOPV 16.10.2015). — Decreto 188/2015, 6 octubre, que designa Zona Especial de Conservación Entzia (ES2110022) (BOPV 26.10.2015). — Decreto 206/2015, 3 noviembre, que designa Zona Especial de Conservación Montes de Aldaia (ES2120016) (BOPV 23.11.2015). — Decreto 206/2015, 3 noviembre, que designa Zona Especial de Conservación Robledales Isla de la Llanada Alavesa (ES2110013) (BOPV 27.11.2016).

### Estructura orgánica

ARAGÓN	— Decreto 14/2016, 26 enero, que aprueba la estructura orgánica del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda (BOA 02.02.2016).
GALICIA	— Decreto 165/2015, 13 noviembre, que establece la estructura orgánica de la Consellería de Infraestructuras y Vivienda (DOG 18.11.2015). — Decreto 167/2015, 13 noviembre, que establece la estructura orgánica de la Consellería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (DOG 19.11.2015).
MADRID	— Ley 7/2015, 28 diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo (BOE 23.03.2016). — Decreto 1/2016, 5 enero, que aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno de la Comisión de Urbanismo (BOCM 07.01.2016).
NAVARRA	— Ley Foral 5/2016, de 28 de abril, de modificación de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto (BOE 20.05.2016).
VALENCIA	— Decreto 159/2015, 18 septiembre, que aprueba el Reglamento orgánico y funcional de la consellería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio (DOGV 02.11.2015). — Decreto 8/2016, 5 febrero, que aprueba el Reglamento de los órganos territoriales y urbanísticos de la Generalitat (DOGV 08.02.2016).

### Medio ambiente

CASTILLA Y LEÓN	— Decreto Legislativo 1/2015, 12 noviembre, que aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental (BOCyL 13.11.2015).
MADRID	— Ley 3/2015, 18 diciembre, de modificación de la Ley 16/1995, 4 mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid (BOCM 28.12.2015 y BOE 17.03.2016).

## NORMATIVA AUTONÓMICA

### Ordenación del Territorio y Urbanismo

ANDALUCÍA	— Decreto 36/2014, 11 febrero, que regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo (BOJA 30.11.2015).
ARAGÓN	— Decreto Legislativo 2/2015, 17 noviembre, que aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio (BOA 20.11.2015).
BALEARES	— Decreto-ley 1/2016, 12 enero, de medidas urgentes en materia urbanística (BOCAIB 13.01.2016 y BOE 04.03.2016). — Decreto-ley 2/2016, 22 enero, de modificación del Decreto-ley 1/2016, 12 enero, de medidas urgentes en materia urbanística (BOCAIB 23.01.2016 y BOE 04.03.2016).
CANARIAS	— Decreto 358/2015, 9 noviembre, que dispone la suspensión, para ámbito territorial concreto, de la vigencia del Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria y del Plan Territorial Especial del Corredor de Transporte Público con Infraestructura Propia y Modo Guiado entre Las Palmas de Gran Canaria y Maspalomas (BOCAN 10.11.2015).
CANTABRIA	— Decreto 148/2015, 15 octubre, que aprueba definitivamente el Plan Especial del Sistema General Aeroportuario de Santander (BOC 06.11.2016).
CATALUÑA	— Decreto 157/2016, 2 febrero, que adscribe la comarca de El Moianés al ámbito territorial de la Delegación Territorial del Gobierno de la Generalidad en la Cataluña Central (DOGC 04.02.2016).
GALICIA	— <b>Ley 2/2016, 10 febrero, de suelo y urbanismo (DOG 19.02.2016 y BOE 04.04.2016).</b>
MADRID	— Ley 4/2015, 18 diciembre, de modificación de la Ley 9/2001, 17 julio, del suelo de la Comunidad de Madrid (BOCM 28.12.2015 y BOE 17.03.2016). — <i>Ley 4/2015, 18 diciembre, de modificación de la Ley 9/2001, 17 julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.</i> Recurso de inconstitucionalidad n.º 1624-2016, contra la disposición adicional (BOE 18.04.2016).

### Puertos

BALEARES	— Orden FOM/371/2016, 9 marzo, por la que se aprueba la modificación sustancial de la delimitación de espacios y usos portuarios del Puerto de Las Palmas, que incluye Salinetas y Arinaga (BOE 22.03.2016).
----------	--

### Vivienda

ANDALUCÍA	— Decreto 28/2016, 2 febrero, sobre viviendas con fines turísticos y de modificación del Decreto 194/2010, 20 abril, de establecimientos de apartamentos turísticos (BOJA 11.02.2016).
ARAGÓN	— Decreto 183/2016, 16 febrero, que aprueba el Reglamento del impuesto sobre las viviendas vacías (BOA 18.02.2016). — Orden 19 noviembre 2015 que modifica la Orden de 25 abril 2012, por la que se crea el Foro de la Vivienda (BOA 11.12.2015).
CANTABRIA	— Decreto 12/2014, 20 febrero, que regula las ayudas al alquiler de vivienda en Cantabria 2014-2016 (BOC 21.02.2014, extraordinario).
CASTILLA-LA MANCHA	— Orden 29 diciembre 2015 que establece las bases reguladoras y se convocan las ayudas para el Programa de Fomento de la Regeneración y Renovación Urbanas (DOCM 31.12.2016).

## NORMATIVA AUTONÓMICA

### Vivienda (continuación)

CASTILLA Y LEÓN	— Acuerdo 12 noviembre 2015 que prorroga las medidas previstas en los Capítulos III y IV de la Ley 10/2013, 16 diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda (BOCyL 16.11.2015).
MADRID	— Decreto 244/2015, 29 diciembre, que establece la organización, estructura y régimen de funcionamiento de la Agencia de Vivienda Social (BOCM 31.12.2015). — Resolución 5 enero 2016 que crea el Registro Auxiliar de la Agencia de Vivienda Social (BOCM 22.01.2016).
NAVARRA	— Decreto 2/2016, 27 enero, que regula las actuaciones protegibles en materia de vivienda, y el Decreto Foral 142/2004, 22 de marzo, por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas (BON 12.02.2016). — Orden Foral 303/2015, 11 diciembre, que determina los módulos aplicables a las actuaciones protegibles en materia de vivienda para el año 2016 (BON 22.12.2015).
LA RIOJA	— Resolución 16 diciembre 2015 que prorroga la vigencia de la Orden 2/2013, 11 abril, por la que se regula la Ayuda del Programa de arrendamientos especiales (BOLR 30.12.2015).
PAIS VASCO	— <i>Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 3/2015, 18 junio, de Vivienda</i> . Recurso de inconstitucionalidad n.º 1643-2016, contra los artículos 3 (incisos t), x)), 4 (apartados 1 y 2.b)), 6.1), 9.4), 56 (apartados 1), 2) y 3)), 59, 63.2) (apartados a), b), c), d), f), g), h)), 64, 72 (apartados 1) y 3c)), 74, 75, 83 (apartado d)), 84 (apartado d)) y apartado 3 de la disposición adicional primera (BOE 18.04.2016).

Desde BBOOE 01.02.2016 hasta 31.05.2016  
Desde BBOO CC.AA. 01.11.2015 hasta 29.02.2016



## Recensiones y reseñas de libros recibidos

**Teorías e historia de la ciudad contemporánea,** Carlos GARCÍA VÁZQUEZ, Gustavo Gili, Barcelona, 2016; 15 x 21 cm; 208 pp; pvp: 16,90€; ISBN.: 978-84-252-2874-2

La ciudad contemporánea es una criatura incierta. Su condición de amalgama de variables sociales y económicas, culturales y políticas, temporales y espaciales, la convierte en un hojaldre múltiple difícil de aprehender. Infinidad de teorías e historias llevan décadas intentándolo, de lo que ha derivado un corpus doctrinario igualmente vasto y complejo. El objetivo de este libro es descifrar dicho corpus.

Las dificultades que se afrontan al asumir una tarea así son numerosas. La ciudad no es abarcable desde una única área de conocimiento, por lo que el enfoque interdisciplinar es ineludible. El hecho de que las disciplinas científicas y humanísticas suelen fragmentarse en subdisciplinas multiplica los escollos, ya que, como indicara Henri Lefebvre, cada una de estas subdisciplinas selecciona los contenidos que le interesan y los enfoca con metodologías propias. Si además tenemos en cuenta que esas aproximaciones se influyen mutuamente, entenderemos el grado de contaminación que impregna el territorio que hemos de desbrozar. Este libro lo ha rastreado, ha detectado las regularidades, las ha relacionado y ha trazado trayectorias que dibujan una topografía legible.

Para llevar a cabo esta operación el autor argumenta que ha tenido que pagar un triple peaje: el de la simplificación, la esquematización y la categorización. El primero deriva de la conjunción de lo incommensurable del campo que nos ocupa con las restricciones dimensionales de esta obra. Ante la imposibilidad tanto de profundizar como de abarcarlo todo, hemos seleccionado las áreas de conocimiento que se han ocupado de la espacialidad de la ciudad, tanto física como social.

En primer lugar, las ciencias sociales, dentro de las cuales hemos destacado la sociología urbana, que ha interpretado la ciudad como una proyección de sus habitantes; la geografía urbana, que ha interpretado a los habitantes como una proyección de la ciudad; y la antropología urbana, que se ha especializado en el estudio de comunidades concretas. En segundo lugar, la historia, y en concreto la historia urbana, que ha seguido la evolución de la morfología

y del proceso de urbanización, y la historia del urbanismo, orientada hacia la planificación de ambos. Por último, la arquitectura, en la que hemos diferenciado entre urbanismo, diseño urbano, teoría urbana y análisis urbano. Los dos primeros se han ocupado de la materialización de la ciudad: el urbanismo de lo procedimental (la organización técnica) y el diseño urbano de lo sustancial (la forma espacial); por su parte, la teoría urbana, que puede ser descriptiva o normativa, ha sido la encargada de determinar los valores que deben guiar a ambos (éticos, ideológicos o políticos); y el análisis urbano se ha ocupado del estudio e interpretación de lo existente.

En cuanto a la esquematización, *Teorías e historia de la ciudad contemporánea* —título que se hace eco del libro de uno de los principales referentes del autor, Manfredo Tafuri y su *Teorías e historia de la arquitectura*— se estructura en tres etapas que abarcan 125 años de estudios urbanos, de 1882 a 2007. El punto de partida, en el último cuarto del siglo XIX, viene determinado por el nacimiento de la mayoría de las disciplinas anteriormente mencionadas: el urbanismo en 1875, la sociología en 1890, la geografía en 1900, etc. A partir de ese momento el estudio de la ciudad adquirió un estatuto de cientificidad que lo liberó de simbolismos y personalismos. En su evolución posterior se distinguieron tres fases relacionadas con sendos cambios del paradigma intelectual motivados por transformaciones del sistema económico.<sup>1</sup> La primera comenzó en torno a 1880, cuando irrumpió el capitalismo monopolista; su consecuencia fue la metrópolis, cuyo paradigma de pensamiento era el racionalismo. La segunda se identifica con el estado del bienestar, que imperó entre 1945 y 1979, si bien aquí adelanta el autor el inicio de esta fase a 1939, con el comienzo de la II Guerra Mundial. Su derivado urbano fue la megalópolis, éticamente inspirada por el existencialismo. La tercera despuntó con la crisis del petróleo de 1973, que dio paso al tardocapitalismo, de la que resultó la metápolis, donde se impuso el relativismo. Y por último, la categorización. Para llevarla a cabo el autor se ha apoyado en un hecho que evidencia que la objetividad a la que aspira toda disciplina científica suele acabar siendo víctima de la propia lógica del pensamiento humano: los autores de las teorías e historias que aquí se narran no pudieron evitar pasarlos por el tamiz de ideologías, doctrinas o credos personales. Las categorías utilizadas se sustentan sobre una dualidad habitualmente usada en los es-

tudios urbanos para detectar este fenómeno: sensibilidad romántica, con sus modulaciones como culturalismo, pintoresquismo, etc., *versus* sensibilidad iluminista, también referenciada como progresismo, racionalismo, etc. Ambas han servido para trazar las trayectorias de esta topografía de 125 años de estudios urbanos. Además, en las notas al pie se ha querido dejar rastro, mediante una referencia bibliográfica completa, de todos aquellos libros por los que el estudio ha transitado, con el fin de facilitar al lector el material para poder ampliar cada uno de los temas.

En definitiva, en las páginas del libro se pasa revista a tres paradigmas de pensamiento que han afectado a tres disciplinas y se han filtrado por dos sensibilidades. La ciudad de los sociólogos, la ciudad de los historiadores y la ciudad de los arquitectos; en cierto modo, la ciudad del presente, la ciudad del pasado y la ciudad del futuro.

### Contenido:

#### Introducción.

- METRÓPOLIS: 1882-1939:  
Epistemología de la metrópolis.  
La metrópolis de los sociólogos: Escuela de Chicago, Georg Simmel, Max Weber.  
La metrópolis de los historiadores: Marcel Poëte, Pierre Lavedan, Lewis Mumford.  
La metrópolis de los arquitectos: Camillo Sitte, Raymond Unwin, Le Corbusier.
- MEGALOPOLIS: 1939-1979:  
Epistemología de la megalópolis.  
La megalópolis de los sociólogos: Herbert Gans, Jane Jacobs, Henri Lefebvre.  
La megalópolis de los historiadores: Harold J. Dyos, Colin Rowe, Manfredo Tafuri.  
La megalópolis de los arquitectos: Josep Lluís Sert, Kevin Lynch, Aldo Rossi.
- METÁPOLIS: 1979-2007:  
Epistemología de la metápolis.  
La metápolis de los sociólogos: Manuel Castells, Saskia Sassen, Mike Davis.  
La metápolis de los historiadores: Dolores Hayden, Anthony Sutcliffe, Anthony D. King.  
La metápolis de los arquitectos: Robert Venturi, Rem Koolhaas, Bernardo Secchi.

#### Epílogo.

#### Bibliografía básica.

#### Índice de nombres.

**Carlos García Vázquez** (Sevilla, 1961): es arquitecto y catedrático de Composición Arquitectónica en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Sevilla. Profesor invitado en la Scuola Architettura e Società del Politecnico di Milán (sede de Piacenza), es autor de *Teorías e historia de la ciudad contemporánea* (2016), *Antópolis. El desvanecimiento de lo urbano en el Cinturón del Sol* (2011) y *Ciudad hojalde. Visiones urbanas del siglo XXI* (2004), todos ellos publicados por la Editorial Gustavo Gili.

**La inteligencia del territorio. Supercities**, Alfonso VEGARA & Juan Luis DE LAS RIVAS, Centro de Publicaciones. Ministerio de Fomento, Madrid, 2016; 17 x 24 cm; 390 pp; NIPO.: 161-15-071-1

### Hacia una agenda urbana española

En el libro se pone de manifiesto que «vivimos en un mundo de ciudades y que nuestro planeta es cada vez más urbano. Las ciudades son los nuevos motores de la economía global, y al mismo tiempo pueden ser los principales actores ante los retos del cambio climático y lucha contra la desigualdad y la pobreza».

Diseñar y construir las ciudades del futuro es uno de los grandes retos de la humanidad y es fundamental que desde los gobiernos nacionales se preste una atención creciente a las ciudades.

En este contexto es relevante el esfuerzo de ONU Hábitat para la definición de una Agenda Urbana Global, orientada a definir un patrón de desarrollo urbano sostenible capaz de impulsar en el mundo un nuevo modelo de ciudad con énfasis en los aspectos cualitativos.

De la misma manera, la Unión Europea, consciente de la importancia de su sistema de ciudades está trabajando también en su propia Agenda Urbana. En paralelo, los fondos FEDER 2014-2020 suponen una oportunidad muy importante para las ciudades europeas dado que van a permitir financiar actuaciones integradas de desarrollo urbano sostenible.

Para poder acceder a dichos recursos financieros, los municipios españoles deben definir su propia Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI) en los términos del Programa Operativo de Crecimiento Sostenible aprobado, lo que sin duda ofrece una buena oportunidad para fortalecer el papel de nuestras ciudades y avanzar en una Agenda Urbana para España.

Este libro sobre la «Inteligencia del Territorio» aporta referencias valiosas para enfocar las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado de los municipios españoles. El Ministerio de Fomento del Gobierno de España ha patrocinado la edición del mismo para apoyar a las ciudades españolas en su tarea de definir sus propias estrategias de innovación y sus proyectos de ciudad.

Se han denominado Superciudades, a los lugares que son capaces de descubrir la «Inteligencia del Territorio». Son los nodos de innovación y creatividad del Planeta. Desde una pequeña aldea rural, pasando por ciudades medias y áreas metropolitanas de distinto tamaño, hasta la megaregión urbana más compleja que se pueda imaginar, cada ciudad y cada territorio pueden diseñar un proyecto inteligente de futuro y desarrollar acciones para ser relevantes en este nuevo escenario global de competencia

y cooperación, de retos de sostenibilidad y de compromisos de integración social y superación de la pobreza. Una nueva generación de SuperCiudades se vislumbra como la solución ante los grandes retos que afronta la Humanidad.

Las SuperCiudades superan los límites administrativos tradicionales cuando visualizan sus modelos territoriales de futuro y cuando definen sus estrategias económicas, de cohesión social y de sostenibilidad ambiental. Son capaces de cooperar con los diferentes niveles de la administración y de organizar «diálogos» entre el sector público y el sector privado. Son conscientes de la importancia de la sociedad civil en la transformación del Territorio. Son lugares de confluencia y sinergia en torno a una visión y un liderazgo creativo. Las SuperCiudades se están transformando en los nodos de activación social y económica, en lugares con un magnetismo especial para la atracción de talento e iniciativas innovadoras. Son los lugares «mágicos» donde se expresa con toda su plenitud la «Inteligencia del Territorio».

Estamos viviendo una «revolución digital» sin precedentes en la confluencia de cuatro megatendencias: la computación en la nube, los dispositivos móviles, las redes sociales y la inteligencia aplicada al «Big Data». Hoy gozamos de fácil acceso a la información y de opciones sorprendentes de comunicación física y digital y esto está cambiando la forma en la que vivimos, trabajamos, nos divertimos y nos relacionamos.

Las SuperCiudades son capaces de activar la tecnología digital al servicio de la calidad de vida y de la creación de ecosistemas de innovación, y también, para conseguir sus objetivos de integración interna y conectividad global.

Las SuperCiudades integran territorio y tecnología y encuentran un diálogo inteligente entre el mundo físico y el espacio digital al servicio de la comunidad.

En el libro sobre la «Inteligencia del Territorio» y la emergencia de las SuperCiudades se presentan algunos de los proyectos más innovadores que se están desarrollando hoy día en la escena internacional: One North de Singapur, el efecto Guggenheim y los corazones de barrio de Bilbao, el High Line de Nueva York, el urbanismo social de Medellín, Barcelona 22@, Minato Mirai 21 de Yokoyama, Copenhagen Green Capital, el «milagro» de Suzhou, la utopía ecotecnológica de Masdar, la Ciudad Creativa Digital de Guadalajara, los activity hubs de Sídney, los microrayons de Moscú o el Diamante Caribe y Santanderes de Colombia.

En el último capítulo del libro aparece la propuesta Metrópoli, de «Territorios Inteligentes» para contribuir a la reflexión e inspirar el diseño y construcción del hábitat del futuro, que, es uno de los grandes retos de la Humanidad.

#### Contenido:

Fundación Metrópoli.  
Introducción.  
Los orígenes del urbanismo moderno.  
La ciudad funcional.  
Nuevas ciudades.  
Urbanismo y participación.  
El renacimiento del centro de las ciudades.  
Planes Estratégicos.  
La ciudad region.  
Eco-Urbanismo.  
Ciudad digital, smart city.  
Territorios inteligentes.  
Notas y referencias bibliográficas.  
Créditos de las imágenes.

**Alfonso Vegara** arquitecto, Economista y Sociólogo, Doctor en Planificación urbana y regional, Fundador y Presidente de Honor de la Fundación Metrópoli. Ha sido profesor de Urbanismo en la ETSAM, y en la Universidad de Navarra, profesor visitante en la Universidad de Pensilvania y asesor del Departamento Urbanismo del Politécnico de Zurich ETH. Fue Presidente de ISOCARP, Sociedad Internacional de Urbanistas. Es Fellow y Trustee de la Fundación Eisenhower. En 2014 recibió el Premio «Eisenhower Distinguished Award». Sus ideas y proyectos se han difundido a través de más de 30 libros, entre ellos, *Territorios Inteligentes* y *Fundación, Metrópoli Landscape Intelligence*. Ha impartido conferencias en eventos clave en Europa, Estados Unidos, América Latina, Asia, Australia y África. Sus trabajos han sido premiados por las Naciones Unidas, la Unión Europea, el Consejo Europeo de Urbanistas, Colegios de Arquitectos y Asociaciones Empresariales; entre los premios destacan el Premio Rey Jaime I, otorgado por su S.M. el Rey de España, y en tres ocasiones, el Premio Europeo de Urbanismo.

Ha asesorado y desarrollado proyectos urbanos en Singapur, Bilbao, México DF, Curitiba, Sao Paulo, Casablanca, Kuala Lumpur, Yokohama, Moscú, Colombia, etc. Es miembro del jurado de Premio Mundial de Ciudades Lee Kuan Yew WCP desde su creación en el 2010 y Cónsul General Honorario de Singapur en Madrid desde 2005..

**Juan Luis de las Rivas** arquitecto y Doctor Arquitecto por la Universidad de Navarra, es Profesor de Urbanismo y Ordenación del Territorio en la Universidad de Valladolid, en la que ha dirigido el Instituto Universitario de Urbanística y el Departamento de Urbanismo. Profesor invitado en Universidades como el Politécnico de Milán, la University of Texas at Austin, la Universidad Iberoamericana de Puebla o la Central de Venezuela, participa activamente en publicaciones y congresos de urbanismo, destacando libros como: *El espacio como lugar*, la edición en castellano de *Design with Nature* de McHarg o el *Atlas de Conjuntos Históricos de Castilla y León*. Es Miembro del IAC (International Advisory Council) de la Fundación Metrópoli y colabora habitualmente en

proyectos urbanos y territoriales de esta institución. Ha dirigido 12 tesis doctorales y colabora con diversos comités científicos y grupos expertos, como el que en 2010 evalúa en Dubai buenas prácticas para UN-Habitat. Desarrolla una intensa actividad investigadora y profesional en materias de urbanismo y en 2002 su trabajo de *Directrices Territoriales para Valladolid* recibe el Gran Premio Europeo de Planificación Regional y Urbana de la ECTP (European Council of Town Planners), que vuelve a conceder en 2013 una mención especial a otro de sus trabajos.

**De la polis a la metrópolis. Ciudad y espacio político**, Manuel MENÉNDEZ ALZAMORA y Hugo AZNAR (eds.), Abada editores, Madrid, 2015; 17 x 24 cm; 280 pp; pvp: 21€; ISBN: 978-84-16160-32-7

La ciudad, la *urbs*, como espacio físico es el lugar de la vida, el ámbito de protección y retiro donde el hombre hilvana la vida con la muerte. Pero también donde el hombre conforma su espacio de ciudadanía, donde traza su frontera, el *pomeriolum*, que lo separa de los otros y de los dioses: la frontera jurídica y la frontera sagrada. En la conjunción de ambos sentidos se fragua la ciudad como *civitas*, esto es, como espacio de poder donde los ciudadanos ejercitan su autonomía soberana. El libro aborda desde diversos enfoques cómo la naturaleza de la ciudad se acomoda a lo largo de la historia a la esencia de su destino: ser el genuino espacio del poder de los ciudadanos.

La vinculación de la política con la ciudad y la vida urbana se revela en su misma etimología: la raíz de la política está en la polis, en la existencia de la ciudad y en la vida que ésta posibilita. La aparición de la política tiene que ver con la formación de un entorno urbano en el que el ágora pasa a ocupar el centro de la ciudad que antes y en otros lugares estaba ocupado por el palacio. Cuando el ágora desplaza al palacio o la pirámide, nace también la política. Nacen juntos un entorno arquitectónico y urbano particular y un espacio de discusión y deliberación de los ciudadanos en condiciones de isonomía (iguales ante la ley) e isegoría (iguales ante el uso de la palabra). La política nace en el centro de la ciudad como deliberación colectiva sobre el bien común en condiciones de igualdad, como política democrática, la única que verdaderamente se puede llamar genuinamente así. Y si la política nació en este espacio urbano privilegiado, volverá a desaparecer también con la llegada de los nuevos imperios, el helenístico primero o el romano después.

El libro tensa esta cuerda anclada en un extremo en el origen de la política en la polis y se cierra, por el opuesto, en los territorios de la contemporaneidad. La Modernidad conocerá el laborioso y progresivo esfuerzo de reconstruir una política democrática en

un entorno complejo y plural, el del estado nación. Y cuando este proyecto está históricamente llamado a prosperar, surge una nueva transformación histórica de imprevisibles consecuencias: los límites de la ciudad parecen disolverse en la metrópolis primero y la megalópolis después; de manera simétrica a desnaturalización del estado nación en un mundo globalizado y atravesado por fracturas internacionales difusas y variables.

De la polis a la Modernidad, de Aristóteles a las utopías urbanas del siglo XX, la indagación permanece: ¿es la metrópolis el espacio posible de la política democrática contemporánea? Esta es la pregunta necesaria cuando se observa la intensa evolución del estado nación que morfológicamente se vertebra políticamente en la ciudad. El anonimato, la movilidad compleja, la ausencia de identidad o su pluralidad sin fin, la anomia del habitante de..., son todas claras señales que parecen situarnos ante el paisaje de unas masas fácilmente moldeables por las políticas del escapismo, del populismo, del fundamentalismo o del aislamiento diferencial. Pero en el marco de esta ciudad contemporánea también parece surgir una nueva utopía urbana, con menos aspiraciones pero también más próxima e inmediata que dibuja nuevas formas de comunicación, de desarrollo personal y encuentro con la diversidad de los otros, de participación lúdica y de compromiso renovado con el entorno, de nuevas formas de vida.

La clave se encuentra en el vínculo entre el espacio de la ciudadanía urbana y el orden político; de manera magistral y premonitory Walter Benjamin señaló a la ciudad como una suerte de partitura que contiene la melodía profunda de las transformaciones políticas en las sociedades modernas. La indagación de la naturaleza de este vínculo o de sus rasgos camina en ambos sentidos: del urbanismo o la arquitectura a la política, y de ésta a aquéllas. Sin embargo, la actual compartimentación del mundo académico —especializado y poco transversal— dificulta a menudo este necesario viaje de ida y vuelta. Las radicales transformaciones del presente invitan —con mayores motivos si cabe— a un pensar interdisciplinar que reflexione de manera promiscua y sin fronteras entre los diferentes ámbitos del saber. De esa voluntad de encuentro y de reflexión en común nace esta obra, donde desde la arquitectura y el urbanismo se sale al encuentro de la política, y desde la teoría política se señala el significado esencial de los espacios físicos, o no tan físicos, de la convivencia.

El libro tiene su origen en las reflexiones de la línea de investigación «Estética y política» que Manuel Menéndez Alzamora desarrolló en la Universidad Cardenal Herrera CEU entre 2003 y 2006 y que propició la celebración de tres seminarios interdisciplinares anuales. El profesor Armesto, autor del capítulo tercero publicó una primera versión de su intervención en el número 2 de la revista *Proyecto, Progreso y Arquitectura*.

Una versión previa del capítulo 5, titulada «Masas, mujeres y lugares de paso: el gran almacén, público y privado en las arquitecturas de la modernidad», fue presentada en las X Jornadas Internacionales de Estudios de la Mujer «Topografías domésticas y género/Negotiating Gendered Spaces» (U. Complutense de Madrid, mayo de 2012) y forma parte de una investigación más amplia sobre la aparición del gran almacén como emblema del nacimiento de la sociedad de masas.

**Manuel Menéndez Alzamora** es Profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Alicante. Sus líneas de investigación principales se orientan al estudio del pensamiento político y la teoría política. Es autor de los libros: *La generación del 14. Una aventura intelectual* (Madrid, Siglo XXI, 2006) y *La generación del 14: Intelectuales y acción política* (Madrid, La Catarata, 2014). También es editor único y coautor de *Sobre el poder* (Madrid, Tecnos, 2007) y coeditor y coautor de *Pensamiento político en la España contemporánea* (Madrid, Trotta, 2013).

**Hugo Aznar** es Profesor Agregado de Historia del Pensamiento y Ética de la Comunicación de la Universidad CEU Cardenal Herrera, así como IP del I+D+i del Mineco FFI2010-17670, en el que se inscribe esta obra. Recientemente ha editado *De la democracia de masas a la democracia deliberativa* (Barcelona, Ariel, 2014) también como resultado de este mismo Proyecto.

**Antonio Armesto Aira** Doctor arquitecto, Profesor Titular del Departamento de Proyectos Arquitectónicos en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona. Director del máster *Arquitectura: Crítica y Proyecto* de la Fundación Politécnica de Cataluña desde 2002 y miembro del grupo de investigación HABITAR. Autor de diferentes libros. Igualmente ha publicado numerosos textos en libros colectivos y revistas especializadas. Miembro fundador de la revista *2C Construcción de la Ciudad* y redactor de la misma a lo largo de toda su trayectoria. Miembro del consejo de redacción de la revista *3ZU*, editada por la ETSA de Barcelona, y del equipo de redacción de la revista *Quaderns d'Arquitectura i urbanisme*. Su ejercicio profesional lo comparte con Caries Martí. Ha colaborado con los arquitectos Francisco Barba Corsini, Yago Bonet y Giorgio Grassi. Ha obtenido diferentes premios entre los que destacan el Primer Premio en el Concurso Internacional de la IBA de Berlín para el block 9 de la Friedrichstadt (1981) y en el concurso para convertir el Mercado de La Brecha de San Sebastián en Biblioteca General de Guipúzcoa (1985).

**Iñaki Bergera** Doctor Arquitecto por la ETSAUN. Becado por la Fundación la Caixa se gradúa con premio extraordinario en el «Master in Design Studies» del GSD de la Universidad de Harvard. Su tesis doctoral sobre Rafael Aburto fue premiada y publicada por la Fundación Caja de Arquitectos y

obtuvo el Premio de Cultura del COAVN. Profesor de Proyectos en la ETSAUN, en la Universidad Europea de Madrid y en la EINA de la Universidad de Zaragoza. Profesor Visitante en la AA de Londres, el TEC de Monterrey y las universidades de Lisboa, Bologna y Amberes. Ha realizado estancias de investigación en el CCA de Montreal, el Getty Center en Los Angeles, el CCP de la Universidad de Arizona y la Universidad de Columbia en Nueva York y la Universidad de Zúrich.

Autor y editor de numerosos libros, capítulos y artículos, su labor investigadora actual se centra en las relaciones entre arquitectura y fotografía.

**Juan Calatrava Escobar** es Catedrático de Historia de la Arquitectura en la ETS Arquitectura de la Universidad de Granada, de la que fue asimismo. Ha impartido clases en diversos Másteres y Doctorados en España, Italia y Francia y ha sido profesor o investigador invitado en Roma, Niza, Venecia, Nápoles, París (Collège de France y Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales) y Montréal (Canadian Center of Architecture). Es autor de un centenar de publicaciones científicas (muchas de ellas en libre acceso en [http://www.ugr.es/co m poarq/co m poarq\\_a rchivos/p ro feso res/j calatrava\\_archivos/j calatrava\\_v.htm](http://www.ugr.es/co m poarq/co m poarq_a rchivos/p ro feso res/j calatrava_archivos/j calatrava_v.htm)) centradas en la teoría de la arquitectura en los siglos XVIII al XX, las relaciones entre arquitectura, literatura y artes plásticas, la historia del patrimonio y la figura de Le Corbusier. Ha sido Investigador Principal de diversos Proyectos nacionales de Investigación I+D+i, y en la actualidad coordina el Proyecto Arquitectura, escenografía, espacio urbano: ciudades históricas» eventos culturales. En 2004 creó el Grupo de Investigación Arquitectura y Cultura Contemporánea, que articula a 50 investigadores en torno al estudio de las relaciones entre la arquitectura y otras manifestaciones culturales de nuestro tiempo. Ha sido Comisario de exposiciones como *Le Corbusier y la síntesis de las artes: El Poema del Ángulo Recto*, *Le Corbusier-Heidi Weber, Arquitectura escrita*, *Owen Jones y la Alhambra* o *Le Corbusier und das Gedicht vom Rechten Winkel*.

**Joan Caldach Cervera** Doctor arquitecto. Inició su carrera docente como profesor de Historia de la Arquitectura y el Urbanismo en la Escuela de Arquitectura de Valencia, siendo en la actualidad profesor titular del Área de Conocimiento de Composición Arquitectónica en la Escuela Politécnica de la Universidad de Alicante. Ha publicado, entre otros libros: *La ciudad nueva. La construcción de la ciudad de Alacant en la primera mitad del siglo XIX*; *La arquitectura moderna nacional: 1927-1935. La crisis del internacionalismo*, 99 ADIS: *diccionario de arquitectos desconocidos, ignorados y silenciados*. Junto con Santiago Varela Botella ha publicado: *Guía de arquitectura y urbanismo de Alacant, vol. I* y *Rutes d'aproximació al patrimoni cultural Valencia: Alacant, Tabarca*; igualmente ha colaborado en la *Guía de Arquitectura de la provincia de Alicante*.

**Marcia Castillo Martín** Doctora en Filología por la Universidad de Valencia, Profesora Adjunta de la Universidad Europea de Valencia. Actualmente es investigadora del Proyecto Nacional de «La Re(d) pública de las Letras: Redes de sociabilidad y asociacionismo femenino en el campo cultural contemporáneo. Fue ganadora del Premio de Investigación María Isidra de Guzmán del Ayto. de Alcalá de Henares por su ensayo *Las convidadas de papel. Mujer, memoria) literatura en la España de los años veinte*. Ha publicado entre otros *Carmen de Burgos Seguí «Colombine» 1867-1932*, o *«Escritoras, periodistas en los años veinte»*.

**Katia Esteve Mallent** Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración y Profesora de Pensamiento Político Contemporáneo y Teoría Política en la Universidad CEU-Cardenal Herrera de Valencia. Forma parte del Grupo de Investigación integrado en el Proyecto Nacional I+D+I «El surgimiento de la sociedad de masas y la crisis de la ciudadanía», así como del grupo de investigación «Democracia deliberativa, comunicación y ciudadanía» de la Universidad CEU-Cardenal Herrera.

**Paulo Martín Souto Maior**, Profesor de Restauración I y II del Departamento de Arqueología de la Universidad Federal de Pernambuco (UFPE, Brasil). Obtuvo su doctorado en la Universidad Politécnica de Cataluña, disfrutando para ello de una Beca de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Fue Director de Patrimonio de la Fundação de Preservação do Patrimônio Histórico e Artístico (FUN-DARPE) del Gobierno del Estado de Pernambuco. Entre sus publicaciones destacan los siguientes libros: *Nos Caminhos do Ferro: Construfbes e Manufaturas no Recife (1830-1920)*; *Urbanismo e Preservação em Triunfo* — PE y *Panorama Cultural de Pernambuco*.

**José Montoya** ha sido catedrático de Filosofía de la Universidad de Valencia en cuyo Departamento de Filosofía del Derecho, Moral y Política ha desarrollado su carrera académica. Es autor de diversos trabajos centrados principalmente en el pensamiento clásico (Aristóteles) y en el pensamiento de la Ilustración (J. S. Mill, Hume y Rousseau).

### Contenido:

#### Presentación

1. Los orígenes míticos de la ciudad: héroes y santos patronos 9.  
Pedro Azara.
2. Aristóteles: presupuestos urbanísticos de la vida política 17.  
José Montoya Sáez.
3. Sobre la dimensión espacial del foro y el mercado Antonio Armesto Aira.
4. El desorden como misión.  
Paulo Martín Souto Maior.
5. El palacio de la mercancía: gran almacén y cultura moderna.  
Hugo Aznar/Marcia Castillo.
6. Un nuevo laboratorio social: la metrópoli moderna y la escuela de Chicago.  
Katia Esteve Mallent.
7. Sobre literatura, urbanismo y política: el París pre-haussmanniano visto por Balzac.  
Juan Calatrava Escobar.
8. La ciudad, espectáculo de la política: situacionismo y sueño urbano.  
Manuel Menéndez Alzamora.
9. Monumentalidad arquitectónica: de lo prohibido a lo incuestionable.  
Iñaki Bergera.
10. Elucubraciones arquitectónicas: de la utopía moderna ala postmoderna.  
Joan Calduch Cervera.

# Normas para la presentación de originales

1. **Originales:** los trabajos serán necesariamente originales e inéditos en ninguna otra publicación ni lengua. La presentación del manuscrito original a CyTET implica el compromiso ético formal por parte del autor de no haberlo enviado antes o simultáneamente a ningún otro editor para su publicación. Una vez acusada puntualmente su recepción por la Revista y antes de notificar el resultado del arbitraje de su evaluación científica tampoco podrá ser remitido a otros editores, salvo que el autor solicite por escrito retirarlo sin esperar el resultado de la evaluación. Otro proceder anómalo por parte del autor será éticamente reprobado en los círculos editoriales.
2. **Extensión:** no sobrepasará 18 páginas formato UNE A-4 (DIN A4) mecanografiadas en TNR cuerpo 12 a un espacio y numeradas, incluidas en su caso las ilustraciones.
3. **Título del trabajo:** será breve, como máximo ocho palabras, pudiéndose añadir un subtítulo complementario de menor extensión. No contendrá abreviaturas, ni notas o llamadas a notas al pie en el mismo. Las referencias sobre su procedencia, origen o agradecimientos irán en nota al pie.
4. **Descriptores:** se incluirán cuatro o cinco descriptores de las referencias temáticas por los que se pueda clasificar el artículo, a juicio del autor. No obstante, la editorial se reserva su homologación con el tesaurus y descriptores propios para confeccionar los índices anuales de la Revista.
5. **Autores:** bajo el título irá el nombre de cada uno de los autores (con el sistema del nombre propio en caja baja y los dos APELLIDOS en versalitas, para poder discernirlos) incluyéndose debajo la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados y, si lo señalan expresamente, indicando su número de fax y e-mail en la red (además de los datos solicitados en §14).
6. **Resumen obligatorio:** al comienzo del texto deberá escribirse obligatoriamente un resumen o abstract de su contenido (no un índice), inferior a 250/300 palabras sobre el objeto, metodología y conclusiones del artículo, sin notas a pie, redactado en español y en inglés (la versión inglesa, en todo caso, será revisada por cuenta de la propia editorial). Lo que supere esta extensión podrá ser suprimido por estrictas razones de composición.
7. **Apartados:** la numeración de los apartados se hará sólo con caracteres arábigos de hasta tres dígitos (*i.e.*: 3., 3.1., 3.1.1). Las restantes subdivisiones inferiores llevarán letras mayúsculas y minúsculas o números [A), b), 1), i), ...].
8. **Bibliografía:** solamente de las obras citadas en el texto que se recopilarán al final del trabajo en un listado de «Bibliografía citada» y en orden alfabético de apellidos (siempre en VERSALITAS y sangrando la segunda línea), con los siguientes caracteres y secuencias:
  - (1) **De libros:**

AUTOR, nombre (año 1ª ed.): *Título del libro*, editorial, lugar, año de la edición consultada (versión, TRADUCTOR: *Título español*, editor, lugar, año).
  - (2) **De artículos:**

AUTOR, nombre (año): «Título del artículo», en: *Título del libro o nombre de la Revista*, volumen: número: paginación, editorial y lugar.

Cuando las referencias de cada autor(es) sean varias se ordenarán cronológicamente, y las del mismo año se ordenarán añadiéndoles una letra [(1996a; 1996b; etc.)].

Los segundos y siguientes coautores irán siempre precedidos del signo & (*et latino*) para diferenciar los apellidos compuestos [RAMÓN Y CAJAL], pudiendo colocar su nombre o inicial seguido del apellido [GARCÍA, José & Luis ÁLVAREZ & José PÉREZ]. Para una sistematización de referencias bibliográficas más complejas se facilitará a quien lo solicite un breviario de apoyo.
9. **Citas:** (textuales o referencias bibliográficas): deberán insertarse *en el propio texto* entre paréntesis con un solo apellido, remitiendo a la bibliografía final (de §8), indicando solamente: (*cfr.* o *vide* AUTOR, año: pp. interesadas) [*i.e.*: «cita textual» (PÉREZ, 1985: 213-8)].
10. **Notas a pie de página:** irán numeradas correlativamente por todo el texto; serán publicadas siempre al pie de la página, pero el autor también las entregará al final del manuscrito en *una hoja aparte*. Las notas al pie contendrán exclusivamente comentarios ad hoc, mas *nunca* se utilizarán sólo para citar referencias bibliográficas, las cuales deben ir *siempre* en el texto (ver §9) y recopiladas al final (ver §8).

11. **Abreviaturas:** acrónimos o siglas (organismos, revistas, etc.): se incluirá su listado detrás de la bibliografía.
12. **Ilustraciones:** (1) Los planos, gráficos, tablas, cuadros, fotos, etc., se identificarán todos ellos por igual con el nombre convencional de *figura* poniendo en su título la abreviatura FIG. xx. (2) Irán correlativamente numeradas por su orden de aparición y convenientemente referenciadas en su contexto mediante la indicación (ver FIG. xx). (3) Irán acompañadas en hoja aparte de un listado con su número, pie o leyenda e inequívocamente identificadas en su borde, marco o soporte. (4) *Se indicará siempre su procedencia o fuente de referencia de autor y, en caso de comportar reproducción de gráficos ajenos, deberán contar con la pertinente autorización respectiva de la editora y autor.*
13. **Número y soporte de las figuras:** serán, como máximo, 10 figuras. Siempre que sea posible las figuras se entregarán digitalizadas *en ningún caso fotocopia*, ni en b/n ni en color. Por limitaciones técnicas, la editorial se reserva el derecho de seleccionar la calidad, cantidad y formato de las ilustraciones publicables, por lo que deberán venir preparadas para el caso de que la reproducción deba ser en blanco y negro.
14. **Datos académicos:** al final del trabajo o en hoja aparte deberá incluirse una breve referencia sobre su respectivo autor o autores, con extensión máxima de 10 líneas, en la que se reflejen los datos de su nombre y dos APELLIDOS, lugar y año de nacimiento, título académico, experiencia profesional más destacable, actual posición profesional y principales publicaciones realizadas, dirección postal, teléfono, fax, e-mail, página en la red, etc., del centro de trabajo, para uso exclusivo en las referencias internas de la Revista.
15. **Original y copias:** los trabajos completos se enviarán en soporte informático con dos copias: una original completa y otra en la que se *habrá suprimido nombre y señales identificadoras del autor* (para poder enviarlas a evaluar anónimamente).
16. **Evaluación y arbitraje de excelencia:** todos los trabajos recibidos en la Redacción serán sometidos (sin el nombre del autor) a evaluación sobre su calidad científica y técnica ante sendos expertos anónimos o *referees* especialistas en la o las materias tratadas, tanto miembros asesores editoriales de la Redacción como externos a ésta, quienes emitirán un informe de evaluación. En caso de notoria divergencia entre ellos se someterá a informe de un tercer árbitro. Si los árbitros sugirieran al Consejo de Redacción observaciones, correcciones o enmiendas puntuales, incluso su rechazo, se transmitirán textualmente al autor quien, con ello, recupera plena libertad para introducir las y reenviarlo para nueva evaluación o desistir de publicarlo. Al publicarse se hará constar al pie del artículo las fechas de su primera recepción y las de sus correcciones sucesivas, en su caso. Se espera que los autores sepan agradecer expresamente dichas correcciones y sugerencias a los árbitros anónimos hechas en beneficio de la calidad científica de los trabajos publicados en CyTET.
17. **Corrección pruebas:** los autores se comprometen a corregir las primeras pruebas de imprenta en un plazo de *cinco días* desde su recepción, entendiéndose que, de no tener respuesta, se otorga la conformidad con el texto que aparece en ellas. No se podrá modificar sustancialmente el texto original a través de esta corrección de pruebas, limitándose a corrección de erratas y subsanación de errores u omisiones.
18. **Separatas:** una vez publicado el artículo, se entregarán a su autor o autores, a título gratuito, un ejemplar del correspondiente número de la Revista y, se enviará por correo electrónico, una copia en formato pdf del mismo.
19. **Cláusula de responsabilidad:** los trabajos firmados expresan únicamente la opinión de sus autores y son de su exclusiva responsabilidad, a todos los efectos legales.
20. **Dirección:** toda la correspondencia y demás actuaciones referentes a los contenidos y confección editorial con la Revista, deberán dirigirse a la siguiente dirección:

CIUDAD Y TERRITORIO **Estudios Territoriales**  
Ministerio de Fomento  
Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo  
Subdirección General de Urbanismo  
Pº de la Castellana, 67 - 28046 MADRID (España)  
Teléfono: (34) 91 597 7517  
Fax: (34) 91 597 5061  
correo electrónico: CyTET@fomento.es

## Author's Guidelines

1. **The papers** published in CyTET must be original and unpublished works, plagiarism and integral self-plagiarism is not acceptable. Authors, by submitting a paper for evaluation, do certify this fact. Papers being evaluated in other Journals do not qualify for being accepted in CyTET. In the case of papers derived from works previously presented in congresses they cannot be exactly the same in extension nor in contents, and must state this fact in a footnote indicating the name of the congress, edition and data of celebration. The same apply for papers derived from thesis, which should indicate the academic program from which they originate.
2. **Presentation of your paper.** Full-length papers should be 7,000-9,000 words long (including notes, references and Figures).  
**PLEASE NOTE:** any file uploaded as 'main document' should have the contact details removed, for the peer review process. Anything designated as 'supplemental file for review' will also be made available to the reviewers. If you want to include a manuscript file with identifying information, please upload this as 'supplementary file not for review'.
3. **Contributors are asked to include a brief biographical note** with their submissions including contact information.
4. **Submission** of a manuscript implies the author's commitment to publish in this journal. If an author submits a manuscript to CyTET, it should not be submitted to another journal; nor should the manuscript repeat information published elsewhere in substantially similar form or with substantially similar content. Authors in doubt about what constitutes prior publication should consult the editors.
5. **Keywords** Keywords should be include in the subject discussed (approximately four Keywords, separated by dots).
6. **Abstract.** Your paper should begin with an abstract of about 250/300 words that go into some detail about the methods, findings and conclusions of the paper and should allow users of these to make an informed decision as to whether your paper will be of relevance and interest to them. Do not include any references in your abstract.
7. **References.** Please avoid using footnotes wherever possible. However, where their use is unavoidable, please use superscript numbers within the text corresponding with the number of the relevant footnote.

### References in the text should be made in the following ways:

As SCOTT (1996) points out, this may not be so.

However, this might not be so (SCOTT, 1996).

(JONES, 1995, 17; SMITH, 1998).

(JONES, 1995; 1997).

For a reference with three or more authors, name only the first with et al. Do not use 'ibid.' when referring to the same work twice in succession.

You must make sure that all references which appear in the text are given in full in the references section. Where there is more than one reference to the same author for the same year, they should be listed as 1995a, 1995b etc.

The references section should be a continuous alphabetical list. Do not divide the list into different sections (books, reports, newspaper articles etc.). Where there is more than one reference to the same author, that author's references should appear in chronological order, with references to that author in conjunction with others coming after the last reference to the author alone. For example:

JONES (1992).

JONES (1994).

JONES & CAMPBELL (1989).

### Websites. Online resources should be listed in a format similar in the following examples:

GRANT, M. (1999): *Planning as a Learned Profession*, <http://www.planning.haynet.com/refer/docs/990115.htm> (accessed 27 January 1999).

RAFAELLI, M. (1997): *The Family Situation of Street Children in Latin America: A Cross National Review*, Lincoln, NE, University of Nebraska, <http://digitalcommons.unl.edu/psychfacpub/104> (accessed 11 May 2007).

[Please note that access dates are required for all Web references.].

**Books.** The order of information should be as in the following examples:

CASTELLS, M. (1978): *City, Class and Power* Macmillan. London.

FALUDI, A. & H. VOOGD, (eds) (1985): *Evaluation of Complex Policy Problems: Case Studies and Reports*, Delftsche Uitgers Maatschappij. Delft.

**Journal papers and book chapters.** The order for references to articles/chapters of books should be as in these examples:

DAVIDOFF, P. (1965): 'Advocacy and pluralism in planning', *Journal of the American Institute of Planners*, 28, 331-38.

DROR, Y. (1986): 'Planning as fuzzy gambling: a radical perspective in coping with uncertainty', in D. MORLEY & A. SHACHAR (eds): *Planning in Turbulence*, Jerusalem, The Magnes Press, 28 (3) 331-38).

NEWMAN, D. & L. APPELBAUM, (1992): 'Recent ex-urbanisation in Israel' in GOLANYI & al. (eds): 20-29.

**Papers/working papers/reports etc.** These need an explanation of what they are in parentheses after the title. The title can be in inverted commas or in italic, depending on whether the work was published or not (published, use italic; not published, use inverted commas). For example:

SMITH, J. (1995): 'Contemporary urban transport' (paper delivered to the Conference on Urban Transport, Bristol, 14-15 September).

SMITH, J. (1995): 'Contemporary urban transport' (unpublished PhD thesis): University of Bristol, Bristol.

SMITH, J. (1995): *Contemporary Urban Transport* (Working Paper No. 5): Essex County Council, Chelmsford.

SMITH, J. (1995): *Contemporary Urban Transport* (report to the Working Group on Urban Transport), Chelmsford, Essex County Council.

When the authoring/editing body is generally referred to in its abbreviated form, it should appear in the references following the convention:

BRITISH MEDICAL ASSOCIATION (BMA) (1998): *Health and Environmental Impact Assessment: An Integrated Approach*, Earthscan. London.

In this way, references in the text can be kept short (BMA, 1998).

8. **Figures and tables.** All maps, diagrams, charts and photographs should be referred to as 'Figures' and should be numbered in a single sequence in the order in which they are referred to in the paper. To show where in the text you would ideally like figures or tables to appear, please put 'INSERT FIG. 1 AROUND HERE' at the appropriate point. All figures should have brief descriptive captions. Figures should be supplied digitally where possible, as tiff, or jpg files at a resolution of 320dpi and a size appropriate to the page size of the journal. Please do not embed figures within the Word document of the paper itself. Please note that the Review could be printed in black and white, and all illustrations, including charts and graphs, should be designed to be suitable for reproduction in black and white.
9. **Quotations.** Quotations in the text of more than 30 or so words should be pulled out of the text and indented, using indents, not tabs. They should have a line space above and below them. Indented quotations should not be put in quotation marks. Italicise only those parts of the quotation that were in italics in the original, unless you specifically want to stress part of a quote, in which case you should add '(emphasis added)' after the quotation.
10. **Responsibility clauses.** Opinions contained in the published papers are responsibility of authors, and do not necessarily reflect the opinion of editors. All the persons listed as authors are responsible for the contents of the research reported, since they have substantially contributed in its realization materially and/or intellectually. Authorship means the recognition of intellectual contributions to the field of study, for that reason it is the duty of principal author to get a consensus inside the group that carried out the research on the authors and the order in which it will appear in a paper.
11. **Submission to:**

CIUDAD Y TERRITORIO **Estudios Territoriales**  
Ministerio de Fomento  
Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo  
Subdirección General de Urbanismo  
Pº de la Castellana, 67 - 28046 MADRID (España)  
Teléfono: (34) 91 597 7517  
Fax: (34) 91 597 5061  
correo electrónico: CyTET@fomento.es

## Declaración ética sobre publicación y malas prácticas

La redacción de la revista CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES está comprometida con la comunidad científica en garantizar la ética y calidad de los artículos publicados. Nuestra revista tiene como referencia el **Código de conducta y buenas prácticas** que, para editores de revistas científicas define el Comité de Ética de Publicaciones (COPE). Al mismo tiempo, garantiza una adecuada respuesta a las necesidades de los lectores y autores, asegurando la calidad de lo publicado, protegiendo y respetando el contenido de los artículos así como la integridad de los mismos. El Comité Editorial se compromete a publicar las correcciones, aclaraciones, retracciones y disculpas cuando sea preciso.

En cumplimiento de estas buenas prácticas, CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES tiene publicado el sistema de arbitraje que utiliza para la selección de artículos así como los criterios de evaluación que deben aplicar los evaluadores externos —anónimos y por pares— CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES mantiene actualizados estos criterios, basados exclusivamente en la relevancia científica del artículo, originalidad, claridad y pertinencia del trabajo presentado.

Nuestra revista garantiza en todo momento la confidencialidad del proceso de evaluación: el anonimato de los evaluadores y de los autores, el contenido evaluado, el informe razonado emitidos por los evaluadores y cualquier otra comunicación emitida por los comités editorial, asesor y científico si así procediese.

De la misma forma, se mantendrá la confidencialidad ante posibles aclaraciones, reclamaciones o quejas que un autor desee remitir a los comités de la revista o a los evaluadores del artículo.

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES declara su compromiso por el respecto e integridad de los trabajos ya publicados. Por esta razón, el plagio está estrictamente prohibido y los textos que se identifiquen como plagio o su contenido sea fraudulento, serán eliminados de la revista si ya se hubieran publicado o no se publicarán. La revista actuará, en estos casos, con la mayor celeridad posible. Al aceptar los términos y acuerdos expresados por nuestra revista, los autores han de garantizar que el artículo y los materiales asociados a él son originales o no infringen los derechos de autor. También los autores tienen que justificar que, en caso de una autoría compartida, hubo un consenso pleno de todos los autores afectados y que no ha sido presentado ni publicado con anterioridad en otro medio de difusión.

## Publication ethics and malpractice statement

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES makes a commitment to the academic community by ensuring the ethics and quality of its published articles. As a benchmark, our journal uses the **Code of Conduct and Good Practices** which, for scientific journals, is defined for editors by the Publication Ethics Committee (COPE).

Our journal thereby guarantees an appropriate response to the needs of readers and authors, ensuring the quality of the published work, protecting and respecting the content and integrity of the articles. The Editorial Board will publish corrections, clarifications, retractions and apologies when necessary.

In compliance with these best practices CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES has published the arbitration system that is followed for the selection of articles as well as the evaluation criteria to be applied by the anonymous, external peer-reviewers. CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES keeps these criteria current, based solely on the scientific importance, the originality, clarity and relevance of the presented article. Our journal guarantees the confidentiality of the evaluation process at all times: the anonymity of the reviewers and authors; the reviewed content; the reasoned report issued by the reviewers and any other communication issued by the editorial, advisory and scientific boards as required.

Equally, the strictest confidentiality applies to possible clarifications, claims or complaints that an author may wish to refer to the journal's committees or the article reviewers.

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES declares its commitment to the respect and integrity of work already published. For this reason, plagiarism is strictly prohibited and texts that are identified as being plagiarized, or having fraudulent content, will be eliminated or not published in CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES.

The journal will act as quickly as possible in such cases. In accepting the terms and conditions expressed by our journal, authors must guarantee that the article and the materials associated with it are original and do not infringe copyright. The authors will also have to warrant that, in the case of joint authorship, there has been full consensus of all authors concerned and that the article has not been submitted to, or previously published in, any other media.

## Evaluación externa por pares y anónima

El Comité de Redacción de CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES, una vez confirmado que el artículo cumple con las normas de estilo y contenido indicadas en los criterios editoriales, remitirá el artículo a dos expertos revisores anónimos y ajenos a la institución de adscripción del autor(es), según la modalidad de doble ciego.

La valoración atenderá al interés del artículo, su contribución al conocimiento del tema tratado, las novedades aportadas, las correctas relaciones establecidas, el juicio crítico desarrollado, las referencias bibliográficas utilizadas, su correcta redacción, etc., indicando recomendaciones, si las hubiera, para su posible mejora.

De acuerdo con las recomendaciones de los revisores, el director de la revista comunicará al autor(es) el resultado motivado de la evaluación por correo electrónico, en la dirección que éste haya utilizado para remitir el artículo. El director comunicará al autor principal el resultado de la revisión (publicación sin cambios; publicación con correcciones menores; publicación con correcciones importantes; no aconsejable para su publicación), así como las observaciones y comentarios de los revisores.

Si el manuscrito ha sido aceptado con modificaciones, los autores deberán reenviar una nueva versión del artículo, atendiendo a las demandas y sugerencias de los evaluadores externos. Si lo desea, el autor(es) podrá aportar también una carta al Comité de Redacción en la que indicarán el contenido de las modificaciones del artículo.

En función del grado de cumplimiento de las modificaciones solicitadas, el Comité de Redacción se pronunciará sobre si procede o no la publicación del artículo. Dicha decisión será comunicada al autor(es) por el director de la revista.

## External Anonymous Peer Review

When the Editorial Staff of the journal has verified that the article fulfils the standards relating to style and content indicated in Editorial policy, the article will be sent to two anonymous experts, no affiliation to the institution of the author(s). Editorial Staff, for a double blind review.

The assessment will be influenced by the interest of the article, its contribution to knowledge of the subject matter, its innovative contribution, the correct relationships established, the critical judgment developed, the bibliographical references used, its correct writing, etc., and it will provide recommendations, if any, for possible improvement.

The Director of the journal will communicate the result of the reviewers' evaluations, and their recommendations, to the author(s) by electronic mail, to the address used to send the article. The Director will communicate the result of the review (publication without changes; publication with minor corrections; publication with significant corrections; its publication is not advisable), as well as the observations and comments of the reviewers, to the main author.

If the manuscript has been accepted with modifications, the authors will have to resubmit a new version of the article, addressing the requirements and suggestions of the external reviewers. If they wish, the authors can also send a letter to the Editorial Staff, in which they will indicate the content of the modifications of the article.

Considering the degree of compliance with the requested changes, the Editorial Staff shall decide whether or not the article is published. This decision will be communicated to the author by the editor of the journal.

# BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

## SUSCRIPCIÓN ANUAL (4 números):

España: 30 € (IVA incluido)  
Extranjero: 42 € (Precio sin IVA)

## NÚMERO SENCILLO:

España: 9 € (IVA incluido)  
Extranjero: 12 € (Precio sin IVA)

correo electrónico: CyTET@fomento.es

Por favor, escriba con letras mayúsculas y claras.  
Haga un círculo en la respuesta que corresponda, de las alternativas presentadas.

Institución/ Apellidos:

Nombre:

CIF/ NIF:

Teléfono de contacto:

Domicilio fiscal:

CP:

Localidad, Provincia:

Actividad institucional/ Experiencia:

Profesión/ Cargo profesional (años):

¿Desea recibir puntual información complementaria sobre actividades (seminarios, conferencias) que organice la revista?

☐ NO

☐ SI

☐ Envío cheque nº:  del Banco/ Caja:  por la suscripción anual

PUEDE ENVIAR ESTE BOLETÍN:

Por correo:

Centro de Publicaciones  
Pº Castellana, 67 - 28046 Madrid

Por correo electrónico: cpublic@fomento.es

Por teléfono: +34 91 597 7261

Los datos personales que nos facilita serán tratados por este Ministerio con la finalidad exclusiva de gestionar su suscripción a la revista. Podrá ejercer en todo momento sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición presentando un escrito en registro presencial ( Pº Castellana 67 ) o en el registro electrónico (<http://sede.fomento.gob.es>) del Ministerio de Fomento, dirigido al Centro de Publicaciones.



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](http://www.fomento.gob.es)**

Centro virtual de publicaciones del Ministerio de Fomento:  
[www.fomento.gob.es](http://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 XLVIII. N° 188 verano 2016

Autor: Ministerio de Fomento, Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo.

Año de edición: 2016

**Características Edición:**

1ª edición electrónica: julio 2016

Adobe Acrobat:

Formato: PDF

Tamaño: 7,73 MB

Edita:

© Ministerio de Fomento

Secretaría General Técnica

Centro de Publicaciones

NIPO: 161-15-029-6

I.S.S.N.: 1133-4762

P.V.P. (IVA Incluido): 4,50€

**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.

