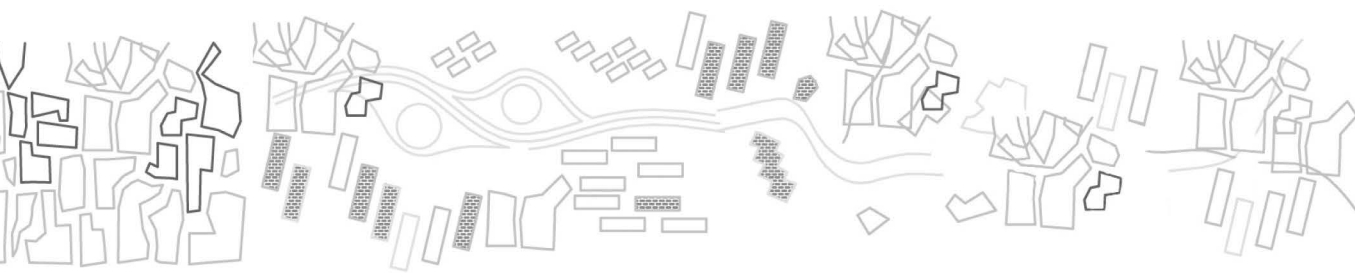


CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

CyTET



Vol. XLVIII. Cuarta época **Nº 190** invierno 2016

**Nuevos debates sobre escalas
en política de aguas**

**Experiencias ítalo-hispánicas, el ideal
urbano-social borbónico en la Ilustración**

Efectos del planeamiento en la Red Natura 2000

Estrategias de rehabilitación y planes de vivienda

Tres propuestas, tres teorías urbanas

**Patrimonialización de conjuntos
de vivienda social en Europa**

**Varsovia, de la sintonía territorial
a la vivienda social**

**Propuesta metodológica para estudiar
el paisaje urbano**

Índices acumulados 187-190



◀ 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

25 años de trabajo y compromiso con CyTET Ángela DE LA CRUZ MERA & Rafael MATA OLMO	557
Presentación: Rafael MATA OLMO	559

Estudios

Nuevos debates sobre escalas en política de aguas: Estado, cuencas hidrográficas y comunidades autónomas en España Leandro DEL MORAL ITUARTE & Nuria HERNÁNDEZ-MORA ZAPATA	563
Las experiencias ítalo-hispánicas sobre el ideal urbano-social borbónico en la Ilustración Carlos QUEVEDO ROJAS	585
Efectos del planeamiento municipal en la protección de la Red Natura 2000: Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid Braulio GARCÍA SUÁREZ & Sergio DE LA CRUZ MATEOS	595
Las estrategias de rehabilitación en los planes de vivienda: Comunidad Valenciana 1986-2015 Gabino PONCE HERRERO	609
Tres propuestas, tres teorías urbanas: Barrio Miraflores (Zaragoza) José María ORDEIG CORSINI & Abigail SÁNCHEZ VELASCO & Elena LACILLA LARRODÉ	629
Iniciativas de patrimonialización de conjuntos de vivienda social en Europa Ainhoa Díez DE PABLO & Luis MOYA GONZÁLEZ	643
Varsovia, de la sintonía territorial a la vivienda social José María LÓPEZ JIMÉNEZ	655
Propuesta metodológica para estudiar el paisaje urbano: aplicación de caso en Temuco, Chile Miguel GÓMEZ VILLARINO & María Teresa GÓMEZ VILLARINO	675
ABSTRACTS	695

Observatorio Inmobiliario

Mercado de vivienda: persiste la recuperación, se modera el ritmo Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ	701
--	-----

Experiencias/Experiences

Jardín de la memoria en Vinaroz, Castellón
Camilla MILETO & Fernando VEGAS 717

El panteón de la familia Soriano Manzanet en Vila-real (Castellón)
Camilla MILETO & Fernando VEGAS 725

Ordenación y ejecución de Manzana de Equipamiento Social para Jóvenes, Ogíjares, Granada
Ángel FERNÁNDEZ AVIDAD & Elena GONZÁLEZ AVIDAD 733

Documentación

Crónica Jurídica
Omar BOUAZZA ARIÑO 743

Normativa estatal y autonómica
Francisca PICAZO 748

Planeamiento urbanístico 753

Libros y Revistas

Recensiones y reseñas de libros recibidos 765

Acuse de recibo 769

Índices de CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales. Vol. XLVIII, año 2016, cuarta época, números 187-190 771

Paloma Pozuelo Guilló

25 años de trabajo y compromiso con CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales



Este número 190 de CIUDAD y TERRITORIO Estudios Territoriales es el último que se edita con Paloma Pozuelo Guilló al frente de la Secretaría del Comité de Redacción. Aunque todo llega en la vida, como nos decía Paloma hace semanas con su merecida jubilación en el horizonte, resulta difícil imaginar nuestra querida revista sin Paloma Pozuelo en el día a día de su gestión.

Ha dedicado a CyTET casi veinticinco años de vida profesional como servidora pública. Se incorporó a la secretaría de redacción al comienzo de su Tercera época, en un momento importante, el de la fusión de dos publicaciones periódicas acreditadas. Una, Ciudad y Territorio, Revista de Ciencia Urbana, nacida en 1970 y resultado a su vez de la unión de dos revistas recientemente creadas en el seno del Instituto de Estudios de Administración Local, Ciencia Urbana, por una parte, y Ciudad y Territorio, Revista de Urba-

nismo y Ordenación Territorial, por otra, de la que fue director, desde su misma concepción en 1969 el arquitecto y urbanista Fernando Terán, que seguiría al frente de la nueva publicación hasta 1989, con Luis Moya como secretario. La otra revista que integra CyTET desde 1993 era Estudios Territoriales, nacida, en 1981, a propuesta y en el seno del Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (CEOTMA) del entonces MOPU, y a cuya secretaría de redacción se incorporó Paloma Pozuelo en 1990, siendo director de la misma Carlos Giménez de la Cuadra.

Su trabajo es fundamental en esa Tercera época, bajo la dirección de Javier García-Bellido, «Artífice de continuidad en CIUDAD y TERRITORIO Estudios Territoriales», como tituló Paloma en 2007 un bello escrito de reconocimiento y despedida a su director, de quien tanto aprendió y con quien tantos avatares de CyTET compartió. Muchos lectores y colaboradores de la revista conocerán a Paloma Pozuelo en la tarea diligente y delicada de la redacción de una publicación periódica compleja. Hemos tenido la suerte, junto con el Comité constituido en la Cuarta época, de trabajar codo con codo con Paloma desde comienzos de 2010. Podemos dar fe de que CyTET no sería lo que es hoy, en continuidad, calidad, independencia e interdisciplinariedad, sin la dedicación inteligente y entusiasta de Paloma Pozuelo.

La secretaría de redacción de una revista como CyTET no resulta tarea fácil; es mucho más que gestión de originales y maquetaciones. Cuatro números anuales, con una media de ocho artículos y una cantidad sensiblemente mayor de textos evaluados, los Observatorios inmobiliarios, las corresponsalías internacionales, una sección de Documentación

Jubilación

dinámica y actualizada, Libros y revistas, y, desde hace algunos años, la sección de Experiencias, que introdujimos como novedad desde el Comité, requieren no solo trabajo puntual y permanente, sino saber hacer, generosidad e implicación con una publicación en la que, además, participan académicos y profesionales de muchas disciplinas, con lenguajes muy diversos.

Lectores, autores, corresponsales, compañeros del Ministerio y quienes en este momento tenemos la suerte de dirigir CyTET, queremos agradecer de todo corazón a Paloma Pozuelo su trabajo y su compromiso con CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales, una re-

vista indexada hoy en SCOPUS, incluida en el Emerging Sources Citation Index de la Web of Science y patrimonio de la comunidad científica, gracias al apoyo que desde hace muchos años ha venido recibiendo de sus editores.

Junto con nuestra gratitud, deseamos a Paloma una feliz jubilación desde ésta que es, ha sido y será siempre su revista.

Ángela DE LA CRUZ MERA
Subdirectora General de Urbanismo
Vocal del Consejo de Dirección de CyTET

Rafael MATA OLMO
Director de CyTET

Presentación

Se inicia este número con el artículo titulado «Nuevos debates sobre escalas en política de aguas. Estado, Cuencas Hidrográficas y Comunidades Autónomas en España», del que son autores Leandro DEL MORAL ITUARTE y Nuria HERNÁNDEZ-MORA ZAPATA, del Departamento de Geografía Humana de la Universidad de Sevilla. El texto aborda el estado de la cuestión del debate sobre las políticas en la gestión del agua, incidiendo en la evolución jurídica, territorial y organizativa de los organismos de cuenca en España entre 1926 y 2015, en el marco de los trabajos críticos sobre la cuenca como unidad incuestionable para la gestión del agua. Los autores sostienen que cuando se discute sobre el 'ajuste espacial' de la gestión de recursos naturales se debe prestar una especial atención a los cambios en las relaciones sociales y las estructuras de poder que cada opción implica en su contexto histórico y geográfico concreto.

El texto del arquitecto Carlos QUEVEDO ROJAS, «Las experiencias italo-hispánicas sobre el ideal urbano-social borbónico en la Ilustración», aborda el estudio de las Poblaciones de Colonización en Andalucía en el Reino de España y la Colonia de San Leucio en el Reino de Nápoles como casos ejecutados durante la monarquía borbónica, bajo los mismos principios del movimiento intelectual de Europa en el Siglo de las Luces, constituyendo la base del pensamiento crítico moderno en una visión global e integrando muchos ámbitos disciplinares. Las dos experiencias presentan a juicio del autor numerosas e interesantes coincidencias desde una visión social y urbano.

Un asunto bien distinto es el que trata el artículo titulado «Efectos del planeamiento municipal en la protección de la Red Natura 2000: Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid», del que son autores Braulio GAR-

cía SUÁREZ y Sergio DE LA CRUZ MATEOS, arquitecto y sociólogo, e ingeniero de montes, respectivamente. El texto analiza y valora la realidad de la integración de las políticas de ordenación del territorio y protección de espacios naturales en Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid, ocupándose de aquellos municipios que no han adaptado su planeamiento para evitar la posible ocupación de sus espacios protegidos, concretamente los de la Red Natura 2000, lo puede implicar una infracción de las Directivas de la UE vigentes a este respecto. Defienden los autores que la protección eficaz del suelo mediante su adecuada clasificación conllevaría mayor seguridad jurídica tanto para las administraciones como para posibles inversores, además de garantizar una protección efectiva de los hábitats naturales, la fauna y flora silvestres.

Gabino PONCE HERRERO, profesor de Geografía de la Universidad de Alicante, es el autor de «Las estrategias de rehabilitación en los Planes de Vivienda. Comunidad Valenciana 1986-2015». El artículo analiza los efectos sobre la rehabilitación arquitectónica de las estrategias oficiales de viviendas protegidas, desarrolladas en la Comunidad Valenciana desde 1991, poniendo de manifiesto el hecho de que los centros históricos valencianos no han podido aprovechar toda la potencia de la rehabilitación en los planes oficiales de vivienda. El autor concluye que estos procesos han contribuido escasamente a reducir el vaciamiento de los centros de las ciudades y a la mejora del patrimonio arquitectónico.

«Tres propuestas, tres teorías urbanas: Barrio Miraflores (Zaragoza)» es el título del artículo que firman los arquitectos José María ORDEIG CORSINI, Abigail SÁNCHEZ VELASCO y Elena LACILLA LARRODÉ. El texto se construye sobre la base de tres propuestas implementadas entre

1957 y 1969 en el barrio zaragozano de Miraflores, indagando según los autores sobre tres convicciones diferentes de la ciudad, todas ellas estrechamente relacionadas con derivaciones del Movimiento Moderno. Las tres convicciones, referidas al tipo edificatorio, el diseño de los espacios urbanos mínimos y la estructura del conjunto, carecían de una visión integradora de esos tres aspectos, con efectos negativos cuyo conocimiento puede orientar la tarea actual del urbanista.

Ainhoa Díez de Pablo y Luis Moya González, arquitectos del Grupo de Investigación Vivienda Social, Habitabilidad Básica y Patrimonio Urbano de la Universidad Politécnica de Madrid, firman el texto «Iniciativas de patrimonialización de conjuntos de vivienda social en Europa», en el que se exponen los argumentos y dificultades identificados por el citado grupo de investigación para la patrimonialización de los conjuntos de vivienda social, a partir de experiencias desarrolladas en Alemania y Francia, países en la vanguardia de este movimiento. Dichos conjuntos no cuentan en Europa con un nivel de protección patrimonial comparable a otras formas de vivienda, como la de los cascos históricos. No obstante, un proceso incipiente de patrimonialización y las contradicciones de su protección y gestión ponen de manifiesto a juicio de los autores los problemas a los que habrá de enfrentarse el proceso de patrimonialización de los conjuntos de vivienda social y la necesidad de resolver determinados desajustes detectados.

El artículo del arquitecto José María López Jiménez, «Varsovia, de la sintonía territorial a la vivienda social», se ocupa de la capital polaca como laboratorio de distintas concepciones urbanas del siglo XX, dada su posición estratégica entre la Europa Occidental y la Oriental, lo que hizo que recibiera el influjo de corrientes artísticas provenientes de ambas. La materialización, a partir de 1945, de numerosos trabajos urbanos dirigidos a recomponerla desde sus ruinas, permite recopilar en Varsovia rasgos que provienen de las concepciones urbanas más importantes en ese período en la Europa Occidental, así como de ideas territoriales y urbanas desarrolladas por la corriente socialista soviética.

Cierra este misceláneo un artículo dedicado al paisaje urbano, que lleva por título «Propuesta metodológica para estudiar el paisaje urbano. Aplicación de caso en Temuco, Chile», del que son autores el arquitecto Miguel Gómez Villarino y la ingeniero agrónomo María Teresa Gómez Villarino. El texto expone una meto-

dología para analizar, diagnosticar y planificar el paisaje urbano, fruto de un trabajo de investigación inductivo-deductivo que vienen desarrollando los autores sobre diversos espacios, siendo la ciudad de Temuco, una ciudad media de Chile, el último de ellos.

El **Observatorio inmobiliario** del doctor Julio Rodríguez López lleva en este número el título «Mercado de vivienda: persiste la recuperación, se modera el ritmo», expresivo del tono de clara recuperación durante el primer semestre de 2016, aunque sin ser homogéneo en todo el territorio, a la vista de las notables disparidades observadas en el comportamiento de los indicadores, en un contexto económico de crecimiento mantenido de la economía española. El índice de precios de vivienda creció en un 1,8% en el segundo trimestre de 2016, con una variación interanual del 3,9%, aunque con importantes diferencias por autonomías, lo que coincide con la persistencia de un aumento importante de la demanda de vivienda en los siete primeros meses del año, coincidiendo con el aumento del empleo y los muy bajos tipos de interés. Todo ello ha contribuido a la reducción del stock de viviendas de nueva construcción no vendidas y a impulsar la edificación de nuevas viviendas, que pueden llegar a las 70.000 al final del año. Como señala Julio Rodríguez, en materia política el nuevo gobierno que suceda al actual en funciones deberá poner en marcha un nuevo plan de vivienda, movilizándolo los instrumentos precisos para facilitar el acceso a la vivienda a los hogares cuyos recursos no permiten lograr dicho acceso en las condiciones del mercado. Entre ellos destacan los relativos a la creación de suelo para construir vivienda protegida asequible, la creación de un parque público de viviendas sociales de alquiler, el apoyo a los hogares arrendatarios y la elevación del nivel del gasto destinado a fomentar la disponibilidad de viviendas sociales, preferentemente de alquiler.

La sección de **Experiencias** recoge en esta ocasión tres casos de distinta naturaleza. La primera experiencia, «Jardín de la memoria en Vinaroz, Castellón», diseñado por Camilla Mileto y Fernando Vegas, arquitectos de la UPV, presenta un jardín de uso público que pretende evocar la memoria histórica del desaparecido convento histórico de los Franciscanos, ubicado en el solar, así como los huertos y jardines que lo rodeaban, devolviendo la dignidad al lugar y haciendo de él un lugar de encuentro, solaz y esparcimiento, recuperando un espacio vivo para la comunidad. Concluyen los autores que el nuevo jardín no compensa la

pérdida del convento histórico, pero sí recupera la dignidad a un espacio desolador fruto de la falta de sensibilidad frente al patrimonio histórico demostrada antaño por los responsables de su demolición. La segunda experiencia, de la misma autoría, «El panteón de la familia Soriano Manzanet en Vila-Real (Castellón)». Dicho panteón debía acoger los restos mortales de José Soriano, fundador de Porcelanosa. El edificio finalmente construido ha sido el resultado, en opinión de los autores, de conjugar todos los factores que concurrían al encargo: la gran tradición ceramista de la zona, el recurso a la técnica de la bóveda tabicada todavía viva en el Levante, la voluntad de prolongar la vida del edificio recurriendo a materiales duraderos, y el deseo de transferir el carácter de una persona a la arquitectura construida. La tercera experiencia, «Ordenación de manzana de equipamiento social para jóvenes», firmado por Ángel FERNÁNDEZ AVIDAD y Elena GONZÁLEZ AVIDAD, presenta un conjunto de 42 alojamientos protegidos y garajes para jóvenes menores de 30 años, en Ogíjares (Granada), según Real Decreto 2066/08, acogido al Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008/2012 con financiación del Ministerio de Vivienda y la Junta de Andalucía.

La **Crónica Jurídica** de Omar BOUAZZA ARIÑO, Profesor Titular de Derecho Administrativo y miembro del Comité de Redacción, ante la ausencia de Gobierno de la Nación en plenitud de funciones y la consiguiente parálisis

normativa, se hace eco de las novedades normativas en el ámbito autonómico y local y de la jurisprudencia internacional del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Se ocupa de la nueva *Ley de Turismo del País Vasco*, que sigue la línea de la anterior Ley de una planificación sectorial en el marco de la ordenación del territorio; una modificación de la *Ordenanza de playas de Ibiza*, contemplando la potestad del Ayuntamiento de prohibir, por ejemplo, el consumo de tabaco en las playas; la nueva *Ley de evaluación ambiental de las Islas Baleares* y el *Decreto-Ley del Gobierno de Castilla y León 2/2016, de 19 de mayo, por el que se prohíbe la muerte de las reses de lidia en presencia del público en los espectáculos taurinos populares y tradicionales*. Comienza la Crónica con la nota a la polémica sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos recaída en el caso *Garib c. Holanda*, de 23 de febrero de 2016, en la que se decide sobre la denegación del derecho a la libre elección de vivienda a una ciudadana en base a una Ley que trata de fomentar la diversificación del paisaje humano de los barrios, desde una óptica socioeconómica.

Concluye el número con los habituales apartados de Normativa Estatal y Autonómica y reseñas de libros, acompañado del índice acumulado del año.

Rafael MATA OLMO
Director de CyTET

Nuevos debates sobre escalas en política de aguas: Estado, cuencas hidrográficas y comunidades autónomas en España

Leandro DEL MORAL ITUARTE & Nuria HERNÁNDEZ-MORA ZAPATA

Departamento de Geografía Humana, Universidad de Sevilla.

RESUMEN: El artículo comienza sintetizando el estado del debate sobre las políticas de escala en la gestión de los recursos naturales en general y del agua en particular. Con este telón de fondo, se revisa la evolución jurídica, territorial y organizativa de los organismos de cuenca en España, desde su creación con la denominación de Confederaciones Sindicales Hidrográficas en 1926 hasta su situación en 2015, a la luz de las actuales aproximaciones críticas a la consideración de la cuenca como unidad inquestionable para la gestión del agua. Los autores sostienen que cuando se discute sobre el ‘ajuste espacial’ de la gestión de recursos naturales se debe prestar una especial atención a los cambios en las relaciones sociales y las estructuras de poder que cada opción, en su contexto histórico y geográfico concreto, implica.

DESCRIPTORES: Escala. Ajuste espacial. Cuenca hidrográfica. Gestión del agua. Organismos de cuenca.

1. Introducción

Durante los últimos años, aunque con precedentes en décadas anteriores (MOS-
TERT, 1998; NEWSON, 1992), se ha reactivado el debate en torno a la cuenca hidrográfica, cuestionando la idea de que ésta constituya el ámbito indiscutible de la gestión integrada y sostenible del agua (NORMAN & *al.*, 2015; HUITEMA & MAJERINK, 2014; BUDDS & HINOJOSA, 2012; NORMAN & *al.*, 2012; COHEN & DAVIDSON, 2011; GRAEFE, 2011; MOLLE & *al.*, 2009; SCHLAGER Y BLOMQUIST 2008; PERREAULT,

2005). El conjunto de esta literatura denuncia la escasa integración entre planificaciones sectoriales, territoriales e hidrológicas, que el ámbito de cuenca no contribuye a resolver, presentando casos de estudio en Inglaterra y Gales, Países Bajos, Alemania y Suecia (MOSS, 2012). Esta nueva reflexión crítica sobre la cuenca hidrográfica se desarrolla en el contexto de la revisión del ideario y de la práctica real de la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) (HERNÁNDEZ-MORA & DEL MORAL, 2015; PITA & *al.*, 2014; PAHL-WOSTL & *al.*, 2011; BLOMQUIST & SCHLAGER, 2005; BISWAS, 2004), y en el marco

Recibido: 19.01.2016; Revisado: 12.04.2016.
Correo electrónico: lmoral@us.es
y nhernandezmora@us.es

Los autores agradecen los valiosos comentarios del profesor Embid Irujo y de los evaluadores anónimos.

de una controversia teórica más amplia sobre las políticas de escala en la gestión de los recursos naturales (OSTROM & *al.*, 2007; LOVELL & *al.*, 2002). El debate cobra especial interés en Europa, teniendo en cuenta que el principio de la unidad de gestión por cuencas hidrográficas constituye una de las señas de identidad de la Directiva Marco del Agua (DMA-Directiva 2000/60/EC), cuyo artículo 3 dice:

«Los Estados miembros especificarán las cuencas hidrográficas situadas en su territorio nacional y, a los efectos de la presente Directiva, las incluirán en demarcaciones hidrográficas».

Hasta hace poco tiempo, en sus análisis de la política del agua en España y a otras escalas, los autores de este artículo han venido aceptando el principio de la cuenca como ámbito unitario de gestión, vinculado al paradigma de la GIRH y de la 'gobernanza participativa'. Asimismo, han criticado la 'fragmentación' que suponen las reivindicaciones, frente a la autoridad del organismo único de cuenca, de las administraciones incluidas en el territorio de las cuencas (regiones, comunidades autónomas) (DEL MORAL, 2000, 2001; FNCA, 2011-2012).

Sin embargo, más de una década después de la aprobación de la DMA, al comienzo del segundo ciclo de planificación de cuencas (2015-2021), las nuevas preguntas que dan origen a este texto son: ¿En qué medida la actual literatura internacional sobre el 'mito' de la cuenca y las críticas a su consideración como 'panacea' para los problemas de gestión del agua (JASPERS & GUPTA, 2014; MOLLE, 2008) se pueden trasladar al caso de España? ¿Es necesario reinterpretar los análisis sobre el origen, el sentido y la trayectoria de la gestión del agua por cuenca hidrográfica en España? ¿En qué medida se confirma, se modifica, se matiza o se reinterpreta la operatividad de la cuenca como unidad de 'gobernanza', a la luz de su funcionamiento real en el contexto de la actual realidad político-administrativa española, de los objetivos que marca la DMA y bajo el foco de estas nuevas reflexiones críticas?

2. Telón de fondo: el debate sobre el 'cambio de escala' y el 'ajuste espacial' de la gestión de recursos naturales

En geografía y en estudios regionales, la noción de escala se usa fundamentalmente en tres sentidos: la *extensión* de una determinada

unidad espacial, la existencia de diferentes *niveles* de organización espacial y las *relaciones* entre estos diferentes niveles. Algunos autores también cuestionan la propia existencia ontológica y utilidad analítica del concepto de escala (ver por ejemplo, MARSTON & *al.*, 2005). Sin cuestionar el sentido y la operatividad de cada una de estas acepciones (o la utilidad del propio concepto), en este trabajo la noción de escala se desplaza hacia una conceptualización de la escala como producto del *desarrollo de procesos*. Entroncando con una larga tradición de pensamiento geográfico (LEFEBVRE, 1974), la idea fundamental que se deriva de ello es que cualquier escala espacial es producto de procesos y relaciones sociales, es decir, está construida socialmente a través de las estrategias de diversos agentes sociales. Por su parte, la noción de 'cambio de escala' (*rescaling*) se refiere no tanto a la necesidad de 'subir de escala' (*upscale*) desde los estudios detallados de realidades locales, como a los cambios en la naturaleza y significado de los procesos físicos e institucionales que esos cambios de escala suponen. En este sentido, el concepto de 'políticas de escala', relacionado con los anteriores, se refiere a cómo distintos grupos procuran influir y controlar los diferentes niveles territoriales de organización y las relaciones entre ellos (MACKINNON & TETZLAFF, 2009).

En el campo de la gestión de socio-ecosistemas, el 'ajuste espacial' (*spatial fit*) entre el ámbito de gestión de los recursos naturales (o de los conflictos ambientales) y su correspondiente marco físico-natural siempre se ha considerado una condición conveniente o imprescindible para el planteamiento adecuado de los diagnósticos y la toma de decisiones. En este sentido se expresaba con contundencia Elinor Ostrom cuando decía que:

«las fronteras de la gestión de un recurso común (*common pool resource*, CPR) deben estar claramente definidas: éste constituye el primero de los ocho principios que deben guiar las instituciones de los CPR» (OSTROM, 1990).

Esta misma idea defiende, más recientemente, Oran YOUNG (2005):

«La efectividad de una institución social es función del ajuste entre las características de las propias instituciones y las características de los sistemas biofísicos con los que interactúan» (cit. por MOSS, 2012:2).

Sin embargo, aun reconociendo la importancia de los debates sobre el 'ajuste espacial', la delimitación en términos exclusivamente de fron-

teras naturales de un recurso desconoce o subestima las múltiples geografías políticas, socio-económicas y culturales, de los sistemas socio-ecológicos.

«La escala no es un dato ontológicamente dado, sino socio-ambientalmente movilizado en luchas de poder socio-espaciales y esto, a su vez, da lugar a configuraciones escalares nuevas, a la vez que otras devienen menos importantes» (SWYNGEDOUW, 2015:30).

Entendido de esta manera, el análisis sobre el 'ajuste espacial' da paso al debate sobre las 'políticas de escala', es decir, sobre la relación entre los ámbitos físico-naturales y las unidades humanas (sociales, económicas, culturales, políticas). La idea fundamental que subyace es que la gobernanza ambiental es una realidad inherentemente politizada, los procesos de 're-escalamiento' son resultado de procesos socio-políticos, más que resultado de decisiones políticamente neutras y predeterminadas por realidades físico-naturales incuestionables. De este modo, las variaciones de escala dan lugar a cambios en la identificación, tipo y posición de los agentes sociales, lo que produce modificaciones de las relaciones o 'geometrías' de poder. Por ello, la delimitación del ámbito de gestión requiere la consideración de los marcos institucionales y el análisis de las relaciones de poder implicadas, es decir, requiere un enfoque desde la ecología política (ROBBINS, 2012; NORMAN & *al.* 2012).

De la aplicación de este debate al agua emerge el concepto de 'territorio hidrosocial'. Un concepto que enfatiza la idea de la naturaleza híbrida del agua, de la 'co-producción' de los territorios del agua – una idea opuesta a la concepción del agua como simple elemento o recurso natural, como objeto exterior a las acciones humanas. En este sentido, el territorio no es un contexto en el que el agua está contenida, sino una entidad socio-naturalmente producida. El concepto de territorio hidrosocial entendido en toda su profundidad conecta con el de paisajes del agua (*waterscapes*), entidades espaciales configuradas por flujos físicos de agua, normas de acceso, tecnologías, instituciones, prácticas, discursos y significados que producen y están producidos por relaciones de poder (BUDDS & HINOJOSA, 2012:120). Los territorios hidrosociales se forman a través de procesos socio-ecológicos que se desarrollan a diversas escalas (temporales, institucionales y espaciales) y que, por lo tanto, frecuentemente no pueden encorsetarse en la realidad fisiográfica de la cuenca hidrográfica (SWYNGEDOUW, 1999).

3. El caso de la gestión del agua y la cuenca hidrográfica: un terreno especialmente significativo para el debate del 'ajuste espacial'

A pesar de los debates descritos, a primera vista la cuenca hidrográfica destaca por la rotundidad de los factores fisiográficos e hidrológicos que la definen: topografía, cuencas vertientes, continuidad longitudinal, unidad de drenaje e interrelaciones aguas arriba-aguas abajo. Aparentemente el factor de 'naturalidad' implica fenómenos incuestionables, introduce criterios objetivos; parece extraer a las decisiones humanas de los condicionantes de lo subjetivo y transitorio. Además, el ámbito de la cuenca hidrográfica aporta el prestigio de la 'naturaleza', con toda su aureola de 'equilibrios dinámicos' que deben ser respetados. Por otra parte, la experiencia de la política del agua ha puesto de relieve la necesidad de superar la organización sectorial, de avanzar hacia una perspectiva holística, integrada, y la cuenca parece un ámbito adecuado para ello. En ese sentido, en las últimas décadas se ha producido una identificación de la escala de cuenca con la GIRH (BLOMQUIST & SCHLAGER, 2005). Finalmente, como ya se ha dicho, desde su aprobación en el año 2000, la DMA europea ha dado un fuerte impulso a esta identificación.

Las potencialidades de la gestión en base a la unidad de cuenca hidrográfica son numerosas, como sintetiza bien COHEN (2012) y defienden numerosos autores (TECLAFF, 1967; MITCHELL, 1990; SABATIER & *al.* 2005, entre muchos otros):

- Superación de las fronteras político-administrativas, lo que permite adoptar la escala en la que el agua está físicamente conectada. Las cuencas constituyen mejores unidades de gobernanza que los municipios, las provincias y los estados porque sus límites reflejan las interconexiones naturales que determinan la cantidad y la calidad del agua.
- Organización de la participación de los usuarios en la escala de cuenca, donde los usos están interrelacionados y por lo tanto donde se producen los conflictos. La aproximación de cuenca a la gobernanza del agua sostiene que la cuenca es potencialmente más participativa que otras jurisdicciones políticas o administrativas.
- Respuesta a temas de clara naturaleza hidro-ecológica, como por ejemplo las relaciones aguas arriba-aguas abajo, la regulación de avenidas o la definición de caudales ambientales.

Sin embargo, una nutrida corriente dentro de la literatura actual sobre el tema (MOSS, 2012; PAHL-WOSTL & *al.*, 2012; HUITEMA & *al.*, 2009; MOLLE, 2009) viene cuestionando la consideración de la cuenca como unidad de gobernanza (*governance unit*) óptima. Las motivaciones de la crítica, los argumentos y las conclusiones son distintas, pero existe un conjunto de ideas compartidas entre las que destacan las siguientes:

- Heterogeneidad, complejidad y dinamismo de los fenómenos hidrológicos en los que se apoya la definición de la cuenca hidrográfica.
- Diversidad y falta de naturaleza común de su concreción: micro-cuencas, macro-cuencas, sub-cuencas y distintas configuraciones administrativas de cuencas, que dan lugar a una generalizada ambigüedad de sus límites.
- Las cuencas, como unidades de gestión del agua, son resultado de procesos históricos de definición y redefinición socio-política. La propia DMA habla de 'demarcaciones hidrográficas' (*'hydrographic districts'*) como unidades de gestión y planificación.
- Los límites de las cuencas se ven modificados por intervenciones hidráulicas de creciente potencia (trasvases, interconexiones, reutilización y desalinización), de manera que están en constante evolución (SWYNGEDOUW & WILLIAMS, 2016; MARCH & *al.*, 2014).
- Los ámbitos de gestión están también modificados institucionalmente a través de la interconexión de las cuencas con escalas superiores de decisión (por ejemplo, políticas comerciales), introduciendo la realidad crecientemente importante del agua virtual (VELÁZQUEZ, 2008; LLAMAS, 2005).

Estas diversas realidades dan lugar a la falta de ajuste de las cuencas vertientes con los límites político-institucionales, económicos, culturales e identitarios, lo que produce problemas de coordinación real con políticas sectoriales clave: agricultura, medioambiente, ordenación del territorio, urbanismo, paisaje, patrimonio. También causan problemas de desajuste respecto de la organización social y entre mecanismos formales de 'gobierno' y procesos de 'gobernanza'.

Las variaciones de políticas de escala que implica la adopción de la aproximación de cuenca se concretan de manera muy diferente en distintos contextos geo-políticos. En un reciente estudio sobre la implantación de la administración por cuencas en Perú, por ejemplo, la preocupación que se expresa se refiere a la imposición de la escala de cuenca sobre la de gestión local y comunitaria de los regadíos tra-

dicionales en las cabeceras de los ríos. Un proceso que conlleva la constitución de nuevos marcos legales y nuevas estructuras administrativas que se construyen sobre espacios distintos de los preexistentes; y la aparición o fortalecimiento de nuevos actores (empresas mineras, de manera destacada en este caso) que se adaptan con facilidad (y dominan) estos nuevos marcos institucionales (en detrimento de los actores tradicionales), por no decir que directamente los promueven (BUDDS & HINOJOSA, 2012).

En el caso de Canadá, por el contrario, la adopción de la aproximación de cuenca significa, por lo general, la descentralización desde la Provincia a ámbitos de toma de decisión de carácter sub-provincial. En este país la preocupación estriba en que la desigual capacidad institucional de los organismos de cuenca puede implicar una diversificación de los estándares, prácticas ambientales y estrategias de gestión. En cierto sentido, esta variedad tiene mucho sentido, en la medida en que la realidad hidrológica de cada zona es diferente. Pero por otra parte, las especificidades locales pueden implicar merma del respeto a los estándares y guías nacionales diseñados para salvaguardar la salud pública y ambiental (COHEN, 2012).

4. El cambio de escala de la gestión del agua en la Unión Europea: la Directiva Marco del Agua

La Unión Europea (UE) proporciona un buen ejemplo de apuesta por la definición de los ámbitos de gestión del agua con criterios fisiográficos, desde una perspectiva de gestión ecosistémica de cuencas hidrográficas. En este sentido, los artículos 3 y 13 de la DMA definen las cuencas hidrográficas como las unidades básicas para la gestión del agua en la UE. El objetivo fundamental de la DMA, la consecución de un buen estado de las aguas, debe perseguirse en cada una de las cuencas hidrográficas, en las que se han de coordinar:

«las medidas relativas a las aguas superficiales y las aguas subterráneas pertenecientes al mismo sistema ecológico, hidrológico e hidrogeológico» (Considerando 33, Directiva 2000/60/EC).

Tratando de flexibilizar la aplicación de estos planteamientos, la DMA añade el concepto de 'demarcación hidrográfica' (DH), ámbito administrativo en el que se pueden agrupar diver-

sas cuencas hidrográficas y las aguas subterráneas y costeras asociadas, dando a los estados miembros la autoridad para concretar la arquitectura institucional para su gestión (EMBED & KÖLLING, 2009: 280-281). Además de planes unitarios para cada DH dentro de cada Estado miembro, la DMA exige cooperación entre países ribereños de cuencas transfronterizas, obligando a desarrollar planes conjuntos o al menos coordinados (HERNÁNDEZ-MORA & DEL MORAL, 2015).

Más allá de la política del agua, JOHNSON (2012) ha analizado el cambio de escala en la gobernanza ambiental europea y los cambios de las concepciones de soberanía en las que se basa, caracterizando el actual modelo espacial de gestión del agua como una forma de «gobernanza ambiental post-soberanista». El autor argumenta que la DMA representa:

«una forma híbrida de territorialidad que está cambiando la geografía política de la Unión Europea»,

y que:

«la reconfiguración de las escalas político-administrativas a lo largo de líneas de geografía física (las de las cuencas fluviales) pone de manifiesto la emergencia de una nueva política escalar 'desanidada' (*non-nested*) en la gobernanza en Europa».

En la práctica, aunque este nuevo modelo ha empoderado a importantes grupos de agentes sociales, la iniciativa surge de arriba a abajo, lanzada desde el poder central de la UE, conduciendo en ocasiones a fracturas entre los decisores políticos y los actores locales (DEL MORAL & DO, 2014). Como ha ocurrido en otros casos, el establecimiento de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión en contextos socio-políticos donde esta figura carece de reconocimiento político y legitimidad puede minar las estructuras de gobernanza y las relaciones de poder preexistentes entre agentes sociales (BUDDS & HINOJOSA, 2012).

Este fenómeno y la crítica de pérdida de competencias de escalas de gestión local bien asentadas se expresa con claridad en el debate que se viene desarrollando en Suecia tras la aprobación de la DMA. En este país el agua era gestionada por las autoridades locales, que no han conseguido hasta el momento ser adecuadamente incorporadas al nuevo marco institucional de gestión por demarcaciones hidrográficas que la DMA conlleva (ANDERSSON & *al.*, 2011).

Por su parte, en Alemania la institucionalización de la gestión del agua en el marco de cuencas hidrográficas ha sido especialmente compleja, dado que la competencia sobre los recursos reside en los Estados (*Länder*), lo que da lugar a un clásico caso de 'desajuste espacial' entre los diez distritos hidrográficos y las dieciséis jurisdicciones estatales. En estados federales como Alemania, hay dos opciones básicas para aplicar la gestión de cuencas: una solución organizativa (institucionalmente 'fuerte'), con una autoridad de cuenca dotada de amplios poderes ejecutivos, recursos y presupuesto, o una solución cooperativa (institucionalmente 'suave'), constituida como un foro y una serie de procedimientos y reglas para alcanzar acuerdos entre las diversas jurisdicciones implicadas (MOSS, 2003 y 2012:5). Desde el principio, en Alemania el gobierno federal y los estatales adoptaron esta segunda opción para evitar problemas constitucionales al crear una nueva entidad que invadiría las jurisdicciones administrativas preexistentes. Esto ha conducido a la existencia de dos estructuras paralelas: por una parte, un marco legislativo y ejecutivo organizado sobre las jurisdicciones administrativas preexistentes y, por otra, un marco de planificación organizado principalmente en torno a las cuencas fluviales. La elección de esta vía ha evitado profundas reorganizaciones administrativas pero al precio del importante aumento de los costes de coordinación. Los estados se tienen que coordinar entre ellos en los distritos hidrográficos y en las sub-cuencas que afectan a sus territorios, así como a nivel internacional, en el caso de distritos hidrográficos transfronterizos, por medio de comisiones internacionales para cuencas transfronterizas (MOSS, 2012). Según este autor el resultado ha sido una gran heterogeneidad de planes, propuestas y programas, insuficientemente integrados en algunos casos.

5. El modelo de gestión por cuencas hidrográficas en España

El debate sobre las políticas de escala aplicadas a la gestión del agua tiene un especial interés en el caso de España. Mientras que en algunos países la aprobación de la DMA ha supuesto el reajuste del ámbito de gestión desde escalas político-administrativas (casos de Alemania o Suecia, por ejemplo) a la escala hidrográfica, en el caso español el ajuste se produce en sentido inverso. La emergencia del Estado de las Autonomías supuso la acomodación del modelo de planificación y gestión del agua por cuencas hidrográficas, dirigidas des-

de la administración central, a la nueva estructura autonómica del Estado, con la consiguiente reconfiguración de ámbitos de influencia, espacios competenciales, y la emergencia de conflictos de poder aún no resueltos.

La actual geografía del agua de España es el resultado de siglos de interacción socio-ecológica. La cultura, la política y la ingeniería del agua han jugado un papel central en la formación de los paisajes y de las sociedades ibéricas. Como tantas veces ha sido explicado, desde finales del siglo XIX, con el desarrollo del movimiento Regeneracionista encabezado por Joaquín Costa, la regulación de las aguas peninsulares y su movilización como un agente económico fundamental ha constituido una de las principales prioridades de la actuación del Estado. Desde entonces el desarrollo de las obras hidráulicas se configura como un elemento central del discurso de reconstrucción nacional, con un enfoque esencialmente agrarista y el objetivo político de contrarrestar las propuestas revolucionarias coetáneas. Ni la historia del país ni su geografía actual se pueden entender sin considerar la transformación radical de sus paisajes del agua (ORTEGA, 1979, 1999; GÓMEZ, 1992; LÓPEZ, 1995; GIL, 2002; SAURI & DEL MORAL, 2001; PAVÓN, 2012; HERNÁNDEZ-MORA & *al.*, 2014; SWYNGEDOUW, 1999 y 2015).

Aunque en España el Estado ha sido un motor fundamental de este proceso, su poder ha estado históricamente confrontado a tendencias centrífugas provenientes de las regiones periféricas (GARCÍA ÁLVAREZ & *al.*, 2000). Más concretamente, desde finales del siglo XIX se desarrolla una dinámica de reivindicación de autonomía política que encuentra su primer reconocimiento durante la Segunda República (1931-1939), a la que pone fin la Dictadura de Franco (1939-1975). Desde el reconocimiento del derecho a la autonomía de regiones y nacionalidades por la Constitución Española (CE) de 1978, la aprobación de los primeros Estatutos de Autonomía (1979-1983) y la posterior revisión de muchos de ellos (2004-2007), España ha evolucionado hacia un modelo de 'estado autonómico', que se sitúa no solamente en el centro del debate político general, sino también en el centro del conflicto competencial sobre el agua (EMBID, 2007).

En las siguientes secciones revisamos la evolución de la organización territorial de la política del agua en España en relación con el marco jurídico-institucional y la configuración de actores (sectoriales, político-administrativos, sociales) hasta la situación actual. Centramos

el estudio en las cuencas peninsulares, ya que en las insulares el debate competencial no se ha visto complicado por controversias sobre delimitaciones, claramente definidas por la propia insularidad de estos territorios. Tampoco abordamos la dimensión transfronteriza de las cuencas compartidas con Portugal, que ha sido tratada recientemente en otro trabajo (DEL MORAL & DO, 2014).

5.1. Del Regeneracionismo a la Segunda República: los orígenes de la gestión de cuencas hidrográficas

Ya en 1865, de manera muy pionera, en España se hicieron esfuerzos para establecer organizaciones de estudio y, en cierta manera, de gestión de aguas basadas en la unidad de la cuenca hidrográfica (MATEU, 1995; DEL MORAL, 1995). Sesenta años después, durante la Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930) se formuló el cuadro jurídico-administrativo, estrechamente relacionado con el ideario hidráulico regeneracionista, que permitió el establecimiento de auténticas autoridades de cuenca, denominadas en ese momento Confederaciones Sindicales Hidrográficas (CCSSH). La del Ebro fue la primera (marzo de 1926), cuatro más se crean hasta 1929 (Segura, Duero, Guadalquivir y Pirineo Oriental), la del Júcar en 1934 durante la Segunda República, y las restantes cuatro entre 1948 y 1961 (Guadiana, Tajo, Norte de España y Guadalquivir y sus afluentes, denominada a partir de 1960 Sur) (CANO, 1992; FRUTOS, 1995; ORTEGA, 1999; VERA APARICI, 2008). Desde un principio la delimitación de las Confederaciones Hidrográficas (CCHH) estuvo sujeta a diferentes criterios e interpretaciones. Así, por ejemplo, en 1929 el ámbito de la CSH del Pirineo Oriental incluía varias cuencas hidrográficas, mientras que el ámbito de la del Duero se limitó únicamente a la cuenca del río que le da nombre.

La estructura inicial de las CCSSH se basaba en tres principios: la unidad de la cuenca hidrográfica como escala adecuada para la planificación del agua, la participación de los usuarios en la gestión y financiación de las obras hidráulicas, y la descentralización de funciones estatales. Frente al enfoque uniforme del Plan general de canales de riego y pantanos de 1902, que según todas las fuentes resultó sumamente ineficaz (GIL, 2002; ORTEGA, 1999; FRUTOS, 1995; GÓMEZ, 1992; MENÉNDEZ, 1986; ORTEGA, 1979), se defiende ahora un planteamiento decididamente regional, atento a las

diversidades existentes entre diferentes ámbitos; un enfoque que hiciera posible valorar la variedad de condiciones, iniciativas y posibilidades —geográficas y productivas, sociales y económicas— de cada territorio concreto, de cada cuenca hidrográfica (ORTEGA, 1999:171). Se trataba de una orientación de política hidráulica que pretendía salvar los escollos del uniformismo anterior y favorecer la transformación de los ámbitos regionales mejor predispuestos y más activos. Pero esta perspectiva:

«tendió, al ponerse en práctica, a fomentar desigualdades territoriales crecientes, y a alentar un dinamismo autónomo de las Confederaciones que [...] ponía en peligro la viabilidad de la necesaria coordinación de la política hidráulica» (ORTEGA, 1999: 172-173).

Esta tensión entre las tendencias centralistas y descentralizadoras está en el centro del debate de la etapa fundacional y se ha mantenido en el tiempo.

El establecimiento de las CCSSHH dio lugar a una intensa actividad proyectista orientada fundamentalmente a la regulación de las aguas superficiales. En los casos de cuencas con gran desarrollo de regadíos históricos (como los ríos Turia, Júcar y Segura), la participación de los usuarios históricos (sindicatos centrales de riego, derivados de la figura de 'Comunidades de regantes y sus Sindicatos' previstos en el art. 228 y ss. de la Ley de Aguas de 1879) fue determinante (SANCHÍS, 2012; MATEU, 2011; MELGAREJO, 1988; MENÉNDEZ, 1986). En estas cuencas la construcción de grandes embalses permitía aumentar la garantía de suministro de las huertas, colmando una aspiración largamente sentida. Pero al mismo tiempo, la regulación, con la aparición de nuevos agentes sociales vinculados a ella (cuerpos técnicos, empresas constructoras y aprovechamientos industriales, principalmente hidroeléctricos) significaba la alteración del *statu quo* y de los equilibrios de poder en las cuencas, poniendo en riesgo la hegemonía de las zonas regables tradicionales. A las expectativas de nuevos recursos disponibles creados por la regulación se añadía el favorable régimen concesional y jurídico vigente (Ley de Aguas de 1879, modificada por el RD de 14 de junio de 1921) que permitía conceder derechos de uso por 99 años (reducidos en 1921 a 75), además de la posibilidad de asignar reservas de tramos fluviales a empresas hidroeléctricas, a través de la figura de 'servicios del Estado' (EMBID, 2015, comunicación personal). Estas circunstancias atraieron nuevos competidores agrícolas e industriales que amenaza-

ron la posición histórica de los usuarios de los caudales permanentes de los ríos (SANCHÍS, 2012; BARTOLOMÉ, 2007).

Se ha señalado de manera creíble que la experiencia de las cuencas con gran desarrollo del regadío tradicional (Júcar, Segura) contrasta con la de las cuencas de menor desarrollo de los usos tradicionales (Duero, Guadalquivir, o el caso especial del Ebro), en las que el desarrollo institucional responde fundamentalmente al impulso de la ingeniería y la administración pública (SANCHÍS, 2012). En cualquier caso, el proceso constituyente de las CCSSHH en esta primera etapa fue siempre el resultado de los equilibrios logrados entre los intereses de las élites locales y las élites ingenieriles, cuyos pactos y desacuerdos se desarrollaron con desigual fortuna en un contexto político convulso y cambiante (MELGAREJO, 1988; FRUTOS, 1995; ORTEGA, 1999; PAVÓN, 2008; MATEU, 2011; SANCHÍS, 2012).

Durante la Segunda República, la inestabilidad política del periodo afectó al proyecto confederal. El reformismo republicano recibió con desconfianza unas instituciones heredadas de la Dictadura de Primo de Rivera e inmediatamente, en junio de 1931, las transformó en Mancomunidades Hidrográficas, reduciendo la participación de los usuarios, sólo parcialmente rehabilitada en 1932. Las Mancomunidades fueron reemplazadas por las Delegaciones de Servicios Hidráulicos en octubre de 1933, reinstaurándose como Confederaciones Hidrográficas (ya su nombre definitivo, sin el adjetivo de «sindicales») a partir de febrero de 1934 (MENÉNDEZ, 1986; CANO, 1992; SANCHÍS, 2012).

Esta primera etapa de existencia de las CCHH (importante como punto de referencia para su larga existencia posterior) está rodeada de paradojas y de algunos interrogantes todavía no despejados. Las CCHH están inspiradas por el objetivo de cooperación Estado-iniciativa privada, en un marco de participación de los usuarios y con un telón de fondo de potenciación de las energías regionales. En la CSH del Ebro, la pionera y más representativa, la Asamblea, pilar principal de su estructura organizativa, estaba formada por 121 miembros, 113 de ellos electos (68 agrícolas, 29 industriales y 16 corporativos) (FRUTOS, 1995: 210). Pero las promueve la Dictadura, que había venido a cancelar las libertades públicas y el desarrollo de las dinámicas regionalistas.

Por otro lado, aunque ha sido objeto de largos debates entre los estudiosos de la materia (ver, por ejemplo, LÓPEZ, 1995), existe una coinci-

dencia generalizada sobre la oposición de la gran propiedad de la tierra (temerosa de los procesos de parcelación y la conflictividad laboral que el regadío pudiera generar) a los planteamientos regeneracionistas, en general, y a los nuevos organismos de cuenca, en particular (ORTEGA, 1979: 59-60; ROMERO, 1995: 266-268). En frase de Manuel Marraco, estrecho colaborador de Lorenzo Pardo en el Ebro:

«...el agua captada con trabajo es incompatible con el latifundio» (cit. por FRUTOS, 1995:196).

Pero al mismo tiempo, los estudios confirman el alineamiento del régimen político que crea las CCSSHH con esos intereses, que constituyen una de sus bases de apoyo fundamentales. Una gran propiedad que fue claramente respetada y, más exactamente, favorecida y potenciada por la Dictadura (VICENS 1961, VELARDE, 1973, citados por ORTEGA, 1999:60).

El gobierno de la Dictadura, a lo largo de los años 1929 y 1930, ya durante el Gobierno Berenguer, va reduciendo la autonomía de las CCSSHH, que también reciben duros ataques de sectores financieros y de empresas energéticas. Estas últimas, con un importante papel que ha sido puesto de relieve reiteradamente (MATEU, 2011; ROMERO, 1995: 268-270), aunque interesadas en las obras, no estaban acostumbradas a someterse a un plan y a tener que contribuir económicamente a la financiación de la administración (ORTEGA, 1979; FRUTOS, 1995). Pero quien acaba de cancelar la experiencia es el nuevo régimen democrático, la Segunda República, en la que, paradójicamente, estas élites pierden poder político.

Con el cambio de régimen se retira el aval del Estado para los empréstitos de las CCSSHH, se suspenden las obras «cuya utilidad no estuviera probada» y se disuelven las Asambleas (Decreto de 24 de junio de 1931), que son sustituidas por Comisiones Gestoras controladas directamente por el Gobierno (FRUTOS, 1995: 252). Es de destacar que la transformación de las Confederaciones por el gobierno republicano respecto de la manera en la que fueron concebidas en el Decreto fundacional de 1926 ha recibido escasa atención en la bibliografía (ORTEGA, 1979: 65-65 y 107-108, MENÉNDEZ, 1986:503).

La significación de la accidentada trayectoria de las CCHH durante la etapa republicana no está suficientemente aclarada, pero seguramente no puede desvincularse del hecho de

que, aunque durante este periodo se desarrolló una primera experiencia de autonomía política en Cataluña y el País Vasco (y desarrollo de proyectos autonómicos en otras regiones), al mismo tiempo se produjo una 'renacionalización' de la política del agua, de la que el Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933 —y su núcleo estratégico, el trasvase de aguas a Levante— es la máxima expresión. Una concepción hidráulica unitaria que suponía:

«la supeditación de cualquier posible interés particular —privado o regional— al horizonte establecido en términos generales o nacionales» (ORTEGA, 1999:176).

Para completar el escenario de las paradojas, Lorenzo Pardo, inspirador e infatigable defensor de la estrategia confederal, de la mano de sectores regionalistas (Félix Martínez Lasierra, Manuel Marraco, José Valenzuela) (FRUTOS, 1995:188; ROMERO, 1995: 262-65), se pone a la cabeza de la nueva argumentación del régimen republicano, y defiende el discurso del 'interés nacional' y la crítica de la dispersión de esfuerzos provocada por las dinámicas regionales:

«No era —escribe Lorenzo Pardo refiriéndose a la experiencia confederal ya reconducida— la organización completa. Tenía, además, el grave achaque de la desigualdad; obedecía más a estímulos locales y a esfuerzos personales que a razones de alcance nacional» (LORENZO, 1933, citado por ORTEGA, 1999:173).

5.2. El énfasis centralizador del período franquista: las Confederaciones Hidrográficas como instrumentos de desarrollo sectorial

La tendencia a la centralización de la política de aguas se acentuó durante el régimen de Franco (1939-1977), que mantuvo las CCHH como meras herramientas periféricas al servicio de la política estatal de explotación de los recursos hídricos. En esta etapa se refuerza la provincia como órgano periférico de la administración, mientras que otros ámbitos como las CCHH y las regiones quedan fuera de la organización político-administrativa del territorio. En este contexto hay que entender las denominaciones de grandes operaciones de puesta en riego de la época, como el Plan Badajoz (1952) o el Plan Jaén (1953) (CANO, 1992:319).

La concepción de la CH como organismo autónomo con participación de los usuarios se difumina progresivamente, con sucesivas reorganizaciones administrativas. Así, en 1959 se crean las Comisarias de Aguas en el ámbito de cada una de las CCHH existentes, argumentándose, aparte del

«extraordinario volumen y variedad de los asuntos de aguas»,

que en éstas:

«...se juegan intereses que es preferible sean objeto de un control ajeno a su propia organización» (Decreto de 8 de octubre de 1959, Presidencia).

En esta doble organización de la administración del agua, le correspondía a las CCHH la formación de planes de aprovechamientos, aforos, estudio, ejecución y explotación de obras. Por su parte, a las Comisarias les correspondía el ejercicio de las llamadas 'funciones soberanas' del Estado: tramitación y resolución de expedientes sobre aguas, cauces, servidumbres, deslindes, policía de aguas y aprovechamientos (MENÉNDEZ, 1986: 503-505). Siete años después (Decreto de 13 de agosto de 1966) se amplían las competencias de las Comisarias, a expensas de las de las CCHH, en materia de inspección, explotación y conservación de obras, estudios hidrológicos, previsión de avenidas y expropiaciones, entre otras materias (MENÉNDEZ, 1986: 504; CANO 1992).

Paralelamente, desde mediados de los 60 se inicia un proceso de devolución a las CCHH de su sentido original como organismos aglutinadores de los usuarios. De esta manera, por una parte se crean las Juntas de Explotación y las Juntas de Obras (Decretos de 8 de mayo de 1965 y de 14 de febrero de 1974, ampliando contenidos del anterior). Las primeras deberían coordinar:

«a representantes de todos los usuarios de las aguas públicas para el mejor y más exhaustivo aprovechamiento de las mismas»,

con competencias sobre propuesta de normas de explotación, informes sobre concesiones, conservación y explotación de obras, presupuestos y promoción de Comunidades de Regantes. Las segundas se ocuparían del aprovechamiento de aguas públicas para todo tipo de usos. Finalmente, en 1979, ya en los primeros años del nuevo régimen, se abordó la remodelación general de las CCHH, con el objetivo de:

«potenciar al máximo los instrumentos de participación establecidos en el Real Decreto fundacional de 5 de marzo 1926» (R.D. de 14 de septiembre de 1979).

Se restablece la Asamblea, constituida por representantes de los usuarios, la Administración y los 'intereses generales' (provincias, cajas de ahorros y banca, cámaras agrarias y cámaras de comercio e industria), con la novedad de la constitución de un Consejo de usuarios, integrado por los representantes de los mismos en la Asamblea (MENÉNDEZ, 1986:505-506). Estos órganos de representación fueron ocupados por portavoces de los principales usuarios del agua, componentes de lo que PÉREZ DÍAZ & *al.*, (1996) llamaron la 'comunidad de política hidráulica'. Durante las últimas décadas del régimen de Franco y las primeras del régimen constitucional posterior de hecho sirvieron (y en buena parte siguen sirviendo todavía en la actualidad) de caja de resonancia del ideario de desarrollo hidráulico heredero del regeneracionismo (VARELA Y HERNÁNDEZ-MORA, 2009; ESPLUGA & *al.*, 2011).

Durante este período se consolida la delimitación de los 10 ámbitos peninsulares de planificación y gestión del agua, que se mantendrán hasta la adecuación del marco político-administrativo a los requerimientos de la DMA. Estos incluyen tanto ámbitos de gestión con una sola cuenca hidrográfica (CCHH del Duero y del Tago) como con múltiples cuencas, como la CH del Sur de España (40 cuencas), Júcar (26) o Pirineo Oriental (24) (PAVÓN, 2008:451; VERA APARICI, 2009).

5.3. La emergencia del estado de las autonomías: el reajuste hidropolítico de la escala de cuenca

La transición democrática (1975-1978) y el proceso de desarrollo y consolidación del Estado de las Autonomías supusieron la irrupción de intereses y poderes regionales en el modelo de gestión del agua por cuencas hidrográficas (LÓPEZ-GUNN, 2009). Los nuevos contextos económicos, sociales y políticos, y la introducción de nuevos argumentos y actores (partidos políticos, asociaciones agrarias, sindicatos obreros, entidades ambientalistas) debilitaron la fuerte cohesión interna de la comunidad de política hidráulica, aunque la estructura de poder de esta red socio-política y su influencia sobre los organismos de cuenca en gran parte se mantiene (SAURI & DEL

MORAL, 2001). Hay que recordar que el paradigma hidráulico tradicional («el viejo sueño de Costa») alcanza su máxima expresión con la formulación del Sistema Integrado de Equilibrio Hidrológico Nacional (SIEHNA), contenido fundamental del anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional de 1994, enfocado a la corrección de los desequilibrios geográficos mediante el trasvase de agua entre las cuencas hidrográficas peninsulares (DEL MORAL, 2000; HERNÁNDEZ-MORA & *al.*, 2014).

Con ese telón de fondo, la delimitación de competencias y responsabilidades entre el estado y las Comunidades Autónomas (CCAA) en relación con el agua ha sido (y sigue siendo) uno de los aspectos más polémicos del proceso de desarrollo autonómico. La (cambiante) configuración del actual mapa hidropolítico español (FIG. 1) es resultado de una evolución no lineal en la que se pueden distinguir cuatro etapas o procesos interrelacionados.

5.3.1. *Un primer reparto de competencias entre el Estado y las CCAA: la Constitución Española (1978) y la Ley de Aguas (1985)*

La primera etapa comienza con la división competencial en materia de aguas enunciada por la Constitución Española (CE) en 1978, que fue concretada en la Ley de Aguas de 1985 (LA85) y consolidada por la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 227/1988 (EMBED, 1993; MARTÍN-RETORTILLO, 1992; DELGADO, 1988). La CE cedía a las CCAA competencias en materia de obras hidráulicas «de interés para la CA» (art.148.1.10) y reservaba al Estado competencias exclusivas sobre la «legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una CA» (art.149.1.22ª). Sin embargo será la LA85 la que equipare el indefinido concepto constitu-

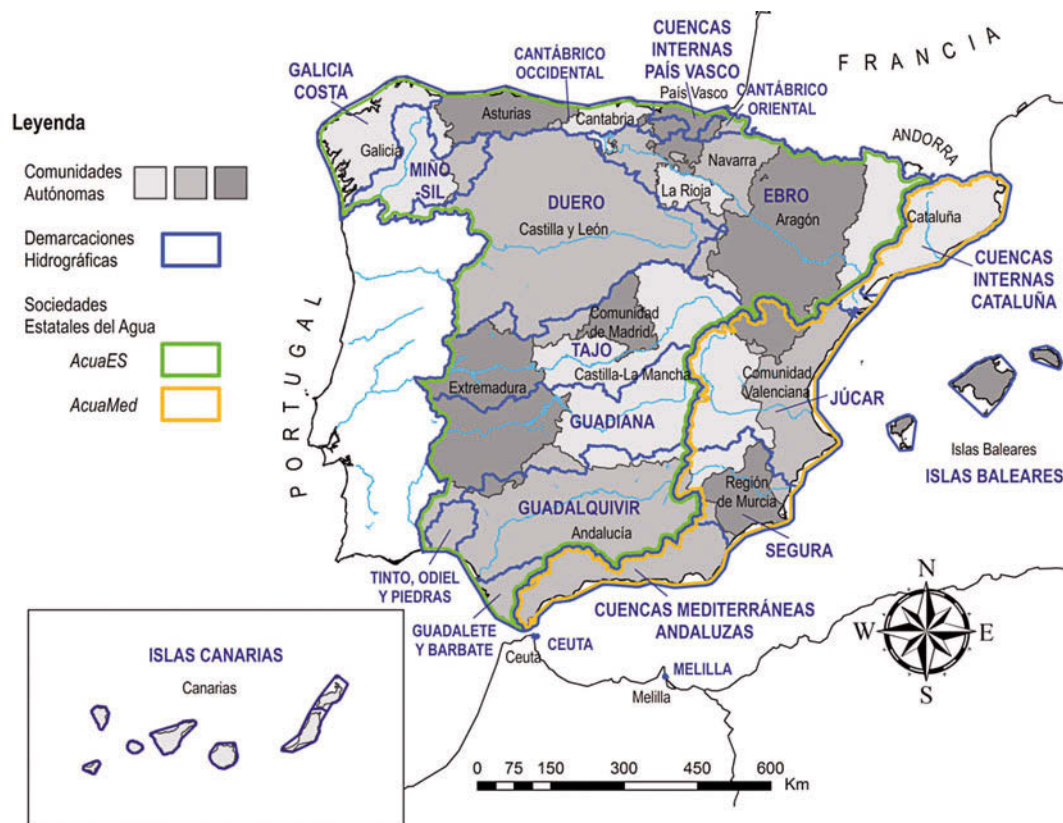


FIG. 1/ El mapa hidropolítico de la España peninsular: Comunidades Autónomas, Cuencas Hidrográficas y Sociedades Estatales del Agua

Fuente: elaboración propia.

cional de «aguas» con el de «cuencas hidrográficas», utilizando un criterio geográfico para distinguir entre cuencas intracomunitarias, competencia de las CCAA, e intercomunitarias, competencia del Estado (EMBID, 2007). La STC de 1988 confirmó esta interpretación. Como resultado de estas reformas, algunas competencias sobre el agua fueron paulatinamente transferidas a las CCAA (ciclo urbano del agua, inundaciones en espacios urbanos, así como la totalidad de la gestión y planificación en cuencas intracomunitarias), mientras que la gestión y planificación de las cuencas intercomunitarias siguieron bajo el control directo del gobierno central.

La LA85 realizó otras dos reformas relevantes. Por un lado, incorporó a las CCAA a los órganos colegiados de gobierno, gestión y planificación de los Organismos de Cuenca (OCC)¹ intercomunitarios y al Consejo Nacional del Agua, con el fin de facilitar la colaboración entre estas y el Estado en el ejercicio de sus respectivas competencias. Por otro, también introdujo en estos mismos órganos una representación muy minoritaria de organizaciones ambientales, sindicales y sectoriales, incluyendo así nuevos actores y perspectivas, aunque manteniendo en ellos la hegemonía del bloque hidráulico tradicional (VARELA & HERNÁNDEZ-MORA, 2009; ESPLUGA & *al.*, 2011). Unos meses después de la aprobación de la LA85, las Comisaría de Aguas que habían sido creadas en 1959 fueron integradas en las CCHH con el fin de superar «la fragmentación de competencias entre diversos Entes y organismos territoriales» (RD 1821/1985), uniendo así bajo una misma institución todas las competencias relacionadas con la planificación y gestión en alta del dominio público hidráulico (MENÉNDEZ, 1986: 506-507).

5.3.2. *Estatutos de Autonomía y primeras transferencias de competencias (1979-1986)*

El segundo proceso se desarrolla en paralelo al primero e incluye el debate y eventual aprobación entre 1979 y 1983 de los Estatutos de Autonomía (EEAA) de primera generación, así como los decretos de transferencia de competencias a las CCAA en materia de abastecimiento, saneamiento, encauzamientos, defensa de márgenes y, en algunos casos, obras hidráulicas, entre 1983 y 1986. Los EEAA fue-

ron aprobados con anterioridad a la aprobación de la LA85 y la STC 227/1988 y, por lo tanto, antes de la definición precisa de la distribución competencial en materia de aguas. De acuerdo con las posibilidades legislativas que proporcionaba la CE, únicamente las CCAA llamadas «de primer orden» o de competencia plena (Cataluña, País Vasco y Galicia, y más tarde Andalucía, Navarra y Valencia), podían en un primer momento asumir competencias en sus cuencas intracomunitarias en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos (EMBID, 2007). Sin embargo, muchos EEAA incorporaron lenguaje que indicaba la intención de las CCAA de asumir competencias que excedían las contempladas por la CE (EMBID, 1993), aunque las llamadas «de segundo orden» solo pudieron hacerlo tras la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992 (DELGADO, 1988; MARTÍN-RETORTILLO, 1992).

Como señala EMBID (2007), las CCAA expresaron cierta insatisfacción sobre la distribución de competencias en materia de aguas, especialmente debido a la falta de coherencia entre sus competencias exclusivas en otras materias (agricultura, industria, ordenación del territorio, urbanismo y turismo) estrechamente relacionadas con el agua, y sus limitadas competencias sobre ésta.

5.3.3. *Delimitación de ámbitos territoriales de los Organismos de Cuenca, primeros Planes Hidrológicos y creación de las Sociedades Estatales de Agua (1987-2001)*

La tercera etapa arranca con la delimitación de los ámbitos territoriales de los OCC peninsulares mediante el RD 650/1987, con excepción del Pirineo oriental, cuyas competencias ya habían sido transferidas a Cataluña en 1985. El RD también identificaba las CCAA que podían ejercer su opción de incorporarse a sus órganos colegiados. La delimitación respetó los 10 ámbitos territoriales de las CCHH de períodos anteriores. A lo largo de los años siguientes se desarrolló la actividad planificadora del Estado y los OCC, aunque no fue hasta 10 años después, mediante el RD 1664/1998 cuando se aprobaron los primeros Planes Hidrológicos de Cuenca (PHC) peninsulares. Los conflictos competenciales entre el Estado y las

¹ La LA85 utiliza el término Organismo de Cuenca (OCC) para denominar tanto a las Confederaciones Hidrográficas en cuencas intercomunitarias, como a las entidades de

derecho público que se van creando a partir de 1988 para gestionar las cuencas intracomunitarias en distintas CCAA.

CCAA se manifestaron con especial crudeza durante los debates del Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional (PHN) de 1994 y de nuevo durante la elaboración de los PHC de 1998 y el PHN de 2001, que enfrentó de manera muy particular a las CCAA de Cataluña y Aragón con el Estado (FNCA, 2011-2012, LA CALLE, 2008). La expresión social, política y jurídica de estos conflictos puso de manifiesto el difícil encaje del tradicional modelo de gestión por cuencas hidrográficas en el nuevo marco político-territorial.

El segundo aspecto relevante de esta etapa se produce con la transferencia de competencias sobre construcción y gestión de infraestructuras hidráulicas desde las CCHH a las Sociedades Estatales de Agua creadas entre 1997 y 2001 en el ámbito territorial de cada CH (además de algunas con fines específicos) en base a la ley 13/1996 (EMBID, 2016, VERA APARICI, 2008). El ámbito geográfico de actuación de las Sociedades Estatales ha evolucionado a lo largo del tiempo a través de diversas fusiones, de manera que de las doce iniciales, en 2015 existían únicamente tres (ver FIG. 1): AcuaEs y AquaMed, con competencias en materia de obras hidráulicas de interés general en todas las cuencas vertientes al Atlántico y Cantábrico la primera, y al Mediterráneo la segunda; y Canal de Navarra, cuyo fin específico es el desarrollo de las obras de dicho Canal. En el momento de redactarse este artículo, las dos grandes Sociedades Estatales están gobernadas por un Consejo de Administración en el que no tienen representación ni las CCAA ni otros usuarios e intereses. De este modo, una parte importante del ámbito competencial de los OOC, la construcción de infraestructuras hidráulicas que eran el objeto fundamental de las CCHH en sus orígenes (EMBID, 2016), es ahora gestionado por dos grandes sociedades estatales dependientes del gobierno central y sin participación de otros agentes ni actores políticos.

Es también durante este período cuando arranca uno de los conflictos competenciales en materia de aguas más significativos desde la perspectiva escalar, que se ha prolongado en el tiempo y aún no está resuelto: la delimitación del ámbito de la CH del Júcar y la consiguiente pugna por mayores niveles de influencia sobre su gestión entre las CCAA de Castilla-La Mancha (CLM) y Valencia. En efecto, la representación de las CCAA en los órganos colegiados de las CCHH es proporcional al territorio y población incluidos en su ámbito territorial. El Júcar es una Confederación multi-cuenca que incluye cuencas intercomunitarias

(como el Júcar, Turia, Mijares o Vinalopó) e intracomunitarias, tanto valencianas (como el Cervera o Serpis) como castellano-manchegas (como la cuenca endorreica de Pozohondo), y abarca el territorio de 5 CCAA: Valencia (49,49% del territorio de la DH del Júcar), CLM (37,73%), Aragón (11,3%), Cataluña (1%), y una pequeña superficie de Murcia. La decisión de incluir múltiples cuencas en el ámbito de la DH, tiene efectos políticos evidentes. Así por ejemplo, si el ámbito de la CH del Júcar se redujera a la cuenca de este río, CLM tendría el 71% del territorio y de la representación en la misma (DELGADO, 2007). Por lo tanto la delimitación del ámbito geográfico de la CH afecta al peso relativo de cada CA en sus órganos colegiados, pero también a la consideración de trasvases entre cuencas (del Júcar para el abastecimiento de Valencia, en la cuenca del Turia, o del Júcar al Vinalopó) como trasvases dentro de una demarcación, que pueden ser aprobados dentro del PHC, o trasvases inter-cuencas, que deben ser aprobados por el PHN, con evidentes repercusiones en las diferentes redes de actores y geometrías de poder que influyen en la toma de decisiones a estas dos diferentes escalas.

La relación entre CLM y Valencia ha estado marcada por el conflicto competencial en relación a la delimitación del Júcar, un conflicto en el que se alinean diferentes intereses agrarios, industriales y políticos en cada una de las CCAA. Como describe FERRER (2014), la confrontación arrancó con el recurso interpuesto por la Fundación para el Progreso de Albacete al PHC de 1998. La Sentencia del Tribunal Supremo (STS) 3850/2004 falló a favor de los demandantes y derogó diversos artículos del PHC excluyendo las cuencas intracomunitarias valencianas de su ámbito al considerar que su gestión era competencia de la Generalitat Valenciana. En aplicación de dicha sentencia, el RDL125/2007 —que delimitó los ámbitos territoriales de las nuevas demarcaciones hidrográficas bajo la DMA— excluyó las cuencas intracomunitarias valencianas del ámbito de la demarcación del Júcar, pero las dejó adscritas temporalmente en tanto en cuanto la Generalitat no asumiera competencias sobre las mismas. Esta disposición fue recurrida a su vez por Valencia, argumentando que el RDL únicamente excluía cuencas intracomunitarias valencianas y por lo tanto era discriminatoria al existir también cuencas intracomunitarias castellano-manchegas que no estaban explícitamente reconocidas (y por lo tanto potencialmente excluidas). El carácter político-territorial de dicha disputa queda claramente reflejado en la argumentación que la Junta Central de

Regantes de la Mancha Oriental (JCRMO) (personada como co-demandada en este recurso) presentó ante el Tribunal Supremo. Así la JCRMO argumentaba:

«la auténtica pretensión de la Generalitat Valenciana es que el ámbito territorial de la CH Júcar siga siendo aquél con el que se creó en 1934, y ello para perpetuar la posición de ventaja que las instituciones y usuarios valencianos tienen en el seno de ese Organismo de cuenca» (STS 27/09/2011).

El Supremo falló a favor de los demandantes y declaró nula la delimitación propuesta por el RD 125/2007.

En 2013 un nuevo RD (RD 255/2013) propuso una nueva delimitación del ámbito territorial de la demarcación en aplicación de las sentencia de 2011, mencionando la cuenca endorreica intracomunitaria castellano-manchega de Pozohondo, que como las valencianas quedaban excluidas de la demarcación pero temporalmente adscritas a la DH del Júcar. Este RD también propuso una nueva composición del Consejo del Agua de la demarcación, asignando 11 vocales a Valencia (52% de los asignados a CCAA), 6 a CLM (29%), 2 a Aragón (10%) y 1 a Murcia y Cataluña respectivamente (5% cada una), más o menos proporcionalmente al peso relativo de cada CA en el ámbito de la demarcación multicuenca. En total las CCAA tienen asignados un 26% de las vocalías del Consejo del Agua y los usuarios un 33%. De nuevo el RD fue recurrido por regantes valencianos que exigieron la consideración expresa de otras cuencas endorreicas castellano-manchegas. Una nueva STS de junio 2015 consideró parcialmente la demanda, abocando a una nueva revisión del RDL 125/2007 que incluía mención expresa de estas nuevas cuencas endorreicas como intracomunitarias y por lo tanto pendientes de transferencia a CLM. De este modo el ámbito de gestión y planificación del Júcar sigue pendiente de posteriores decisiones políticas y jurídicas, justificadas con argumentos de carácter técnico-científico². En palabras de DELGADO (2007):

«Así como el ámbito de las cuencas es una cuestión de hecho geográfica inalterable (...) la delimitación de las demarcaciones y las confederaciones es una cuestión política y mutable».

5.3.4. *Agencias autonómicas, adaptación a la DMA y reforma de los Estatutos de Autonomía (2004-2011)*

La última etapa de esta dinámica también tiene tres vertientes que se solapan y complementan y que han dado como resultado el mapa competencial que se muestra en la Figura 1: la asunción de competencias sobre cuencas intracomunitarias por algunas CCAA, la implementación de la DMA, y la reforma de los EEEA.

En lo que se refiere al primer aspecto, Cataluña asumió competencias de manera pionera en 1985 y creó la Agencia Catalana del Agua (ACA) en 1998. Galicia asumió competencias mediante Ley 8/1993, aunque no creó el organismo autónomo Aguas de Galicia hasta 2010. El País Vasco asumió competencias en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos mediante RD 1551/1994, y creó la URA/Agencia Vasca del agua en 2006. Por último, Andalucía asumió competencias sobre las cuencas intracomunitarias incluidas en la antigua CH del Sur, que pasó a denominarse Cuencas Mediterráneas Andaluzas, en enero de 2005, y sobre las Cuencas Atlánticas Andaluzas (Tinto, Odiel y Piedras, que anteriormente eran parte de la CH Guadiana; y Guadalete-Barbate, anteriormente asignadas a la CH del Guadalquivir) en enero de 2006.

De manera paralela se produjo la adaptación de la legislación española a la DMA comenzando con la transposición de la misma al ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 62/2003 y continuando hasta nuestros días con diversas reformas legislativas. En cuanto a los aspectos de ajuste espacial, este proceso significó la redefinición de los ámbitos de planificación a las demarcaciones hidrográficas, lo que se hizo mediante el RDL 125/2007 mencionado anteriormente. En su exposición de motivos, éste reconoce que:

«En el caso específico de España (el concepto de Demarcación Hidrográfica) no puede operar sobre el presupuesto de un hipotético vacío previo, sino, al contrario, sobre una estructura de cuencas hidrográficas más que consolidada y ajustada en líneas generales a la estructura organizativa y de división competencial entre el Estado y las CCAA. Por eso se ha optado por

² Otras sentencias se refieren también (y complican aún más) esta materia, como la STC 149/2012 que, en respuesta a un recurso planteado por la Junta de Andalucía afirma que no hay base jurídica para incluir cuencas intracomunitarias

(de competencia autonómica) dentro de Demarcaciones Hidrográficas de competencia del Estado. Es decir rechaza las «Demarcaciones mixtas» propuestas por el RD 125/2007. (Embid Irujo, Comunicación personal, 2016).

mantener, en la medida de lo posible, la actual estructura de cuencas hidrográficas».

Es decir, a diferencia de otros países europeos, España partía de una tradición de planificación y gestión en el marco de la cuenca hidrográfica, en plena transformación como resultado de las reformas geopolíticas que venían desarrollándose desde el final del régimen de Franco. La delimitación de las demarcaciones hidrográficas que surgió del RD 125/2007 se ha visto alterada en diversas ocasiones para dirimir conflictos competenciales o cumplir sentencias judiciales tanto nacionales como europeas, de manera que de los 13 ámbitos de planificación peninsulares establecidos en 2007 (9 intercomunitarios y 4 intracomunitarios) hoy hay 17: 10 intercomunitarios (Miño-Sil, Cantábrico Occidental, Cantábrico Oriental, Ebro, Duero, Júcar, Tajo, Guadiana, Segura, Guadalquivir) y 6 intracomunitarios (Galicia-Costa, C.I. País Vasco, C.I. Catalanas, Cuencas Mediterráneas Andaluzas, Tinto, Odiel y Piedras, y Guadalete Barbate).

La creación *ex-novo* de organismos de cuenca insertados en la organización administrativa autonómica, teóricamente libres de las inercias heredadas del pasado, abría la posibilidad de hacer frente de manera ambiciosa a los nuevos objetivos de política de aguas que introducía la DMA e incorporar nuevos planteamientos y alianzas. Puede argumentarse, de hecho, que tanto la agencia catalana (ACA) como la vasca (URA) fueron pioneras en la implementación de la DMA, con cuadros profesionales multidisciplinarios, procesos de participación pública avanzados y plurales, incorporación de nuevos actores a los procesos de toma de decisión, y establecimiento de objetivos ambiciosos en cuanto a recuperación del buen estado de los ecosistemas. También en Andalucía destaca la aprobación de la Ley autonómica de Aguas (Ley 9/2010) con importantes innovaciones en cuanto a gestión participada, recuperación de costes u objetivos ambientales. Sin embargo, en última instancia, la gestión del agua sigue siendo rehén de las estrategias hidráulicas impuestas por las tradicionales redes de actores hegemónicos, reconfiguradas y adaptados a las nuevas estructuras políticas y administrativas sectoriales autonómicas. La inclusión de nuevos actores y la exclusión de otros tradicionales —provocada por los cambios de escala, la fragmentación de los intereses dominantes y la democratización—, y la emergencia de nuevos valores y objetivos sociales, no han conseguido socavar decisivamente la fuerte cohesión de los intereses representados por este potente grupo de poder.

En el caso de las cuencas intercomunitarias, se produjo un intento de integración eficaz de las escalas político-administrativas y de cuenca por medio de la figura de los Comités de Autoridades Competentes (CAC) (RD 126/2007), órganos creados con la intención de favorecer la cooperación interadministrativa para alcanzar los objetivos de la DMA. Sin embargo, como han señalado diversos autores (DELGADO, 2007; LA CALLE, 2008; COROMINAS 2011; FNCA, 2011-2012), los CAC han supuesto una oportunidad perdida y su estructura, funciones y operativa no han sido los adecuados para alcanzar esos objetivos. Los CAC están compuestos por 4 representantes de la administración central, un representante de cada CA con territorio en la demarcación (independientemente del peso relativo de cada una), y otro de las entidades locales. Esta inadecuada representación se pone de manifiesto por ejemplo en el CAC del Guadalquivir, en el que tiene el mismo peso Andalucía que ocupa el 90% de la cuenca, que Castilla-La Mancha, que sólo ocupa el 7%. En cuanto a su operatividad, los CAC han funcionado, en la práctica, como meros entes protocolarios que aprueban los planes y programas propuestos por las CCHH, desde donde realmente emanan los esquemas de planificación y se conduce la gestión del agua, con limitada participación de las CCAA.

El tercer aspecto de esta última fase es el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía (EEAA) promovidos por distintas CCAA a partir de 2004, en lo relativo a su contenido en materia de aguas. En efecto, a raíz del insatisfactorio encaje competencial entre el Estado y las CCAA, y tras los conflictos surgidos en torno a la aprobación del PHN (2001), diversas CCAA emprendieron reformas de sus EEAA encaminadas a ampliar sus competencias en materia de aguas, y obtener, mediante estas reformas, mayor capacidad de decisión sobre la asignación y gestión de recursos hídricos (FNCA, 2011-2012; COROMINAS, 2011; EMBID, 2007, DELGADO, 2007). Así Andalucía asumía competencias exclusivas sobre las aguas del Guadalquivir «que no afectan a otra CA» en su artículo 51 (LO 2/2007) y Castilla y León sobre las aguas del Duero en su artículo 75.1 (LO 14/2007). En el caso de Andalucía, la reforma del Estatuto dio lugar a una transferencia de funciones y medios desde la CH Guadalquivir a la recientemente creada Agencia Andaluza del Agua (RD 1666/2008). Sin embargo ambos artículos estatutarios fueron recurridos por Extremadura ante el Tribunal Constitucional y declarados inconstitucionales mediante sendas sentencias (Andalucía SCT 30/2011 y Castilla-

León STC 32/2011), lo que abocó en el caso andaluz a una compleja devolución de competencias, recursos y medios a la CHG (THIEL, 2015).

Por su parte Valencia, Aragón y Castilla-La Mancha utilizaron las reformas estatutarias para posicionarse en relación a los trasvases propuestos (Ebro) o existentes (Tajo-Segura) que afectaban sus intereses (EMBID, 2007). Así, Valencia incluyó en el artículo 17 de su EA un:

«derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias»,

mientras que Aragón intentaba impedir potenciales futuros trasvases del Ebro mediante una reserva de 6.550 hm³

«para uso exclusivo de los aragoneses» (Disp. Ad.5ª, LO 5/2007).

El texto final de estos artículos fue modificado en su trámite en Cortes, sometiendo estas aspiraciones bien a la planificación hidrológica, bien a los dictados del Estado, y ajustándolos así a la Constitución (EMBID, 2007). De este modo los textos reflejan más bien una intención política de incidir de manera más decisiva en la gestión de cuencas intercomunitarias que una asunción real de competencias.

En el caso de Castilla-La Mancha (CLM), su situación geográfica en el centro de la Península con territorio (y por tanto representación y peso político) minoritario en 7 demarcaciones hidrográficas (Tajo, Guadiana, Júcar, Segura, Guadalquivir, Ebro, Duero) explica la importancia concedida a la temática de aguas en el borrador de Estatuto de Autonomía que aprobaron por unanimidad las Cortes de CLM en enero de 2007. A través de distintos artículos, CLM aspiraba a lograr una mayor participación en los órganos colegiados de las CCHH en las que tiene territorio, asumir capacidad para emitir informes vinculantes sobre futuros trasvases y lograr el cierre progresivo del Trasvase Tajo-Segura antes de 2015 (DELGADO, 2007). En realidad el Estatuto aspiraba fundamentalmente a incrementar el peso político de CLM en el Tajo, Segura, Júcar y Guadiana, cuatro cuencas que considera claves para su articulación económica, social, y territorial, y sobre las cuáles tiene un poder político limitado (LUENGO, 2015). El borrador de estatuto fue sustancialmente modificado en el

trámite parlamentario, eliminando los aspectos prioritarios para CLM en materia de aguas cuya constitucionalidad había sido cuestionada (EMBID, 2007). Como consecuencia, en 2010 el gobierno de CLM solicitó al Congreso la retirada del borrador por la falta de apoyo recibida al mismo.

Tras los debates estatutarios, en los últimos meses de la legislatura 2008-2011, el gobierno socialista impulsó una última reforma descentralizadora en materia de aguas, transfiriendo a las CCAA que lo tuvieran previsto en sus estatutos (Andalucía, Aragón y Cataluña) la competencia sobre funciones de policía del dominio público hidráulico en cuencas intercomunitarias (RDL 12/2011), una competencia que hasta entonces había residido en las Comisaría de Aguas de las CCHH. Esta reforma generó un amplio debate social en torno, precisamente, a la idoneidad del concepto de unidad de cuenca que muchos consideraban había sido puesta en entredicho durante los debates estatutarios. En torno a la defensa de ese concepto, expresando una de las características más significativas del debate actual sobre la cuenca hidrográfica, se produjo la confluencia de grupos de interés muy enfrentados entre sí (ONG ambientales, asociaciones agrarias, organizaciones sindicales, Colegio de Caminos³), pero unidos en su oposición a la reforma tanto por el procedimiento (aprobación de urgencia mediante RDL) como por el contenido, al entender que se vulneraba el principio de unidad de cuenca. En una nota informativa de octubre de 2011 CCOO, afirmaba:

«Para UGT y CCOO la cuenca hidrográfica (...) es el ámbito para una gestión integral, sostenible, democrática y participativa».

Por su parte, las principales federaciones de regantes (FENACORE, FERAGUA, FEREBRO), ONG ambientales y algunos colegios profesionales, firmaban una declaración conjunta⁴ en la que expresaban también su preocupación:

«por la actual situación de desmantelamiento de la unidad de cuenca en España».

Al mismo tiempo, se reconocía el fracaso del debate estatutario y la necesidad de emprender una reforma de la Ley de aguas que lograra una adecuada y satisfactoria distribución de competencias estatales y autonómicas y una coordinación eficaz de las mismas.

³ http://www.ciccp.es/ImgWeb/Sede%20Nacional/nuevo_home/Nota_prensa_Confed.pdf

⁴ http://assets.wwf.es/downloads/declaracion_conjunta_de_expertos_regantes_y_ong.pdf

Tras las elecciones de noviembre 2011, el nuevo gobierno del Partido Popular reactivó la centralización de la gestión del agua, eliminando la posibilidad de conferir facultades de policía del DPH a las CCAA por un lado, y reduciendo la categoría funcional de los Presidentes de CCHH que pasaban a ser Subdirectores generales, por debajo del rango del Director General del Agua del Ministerio competente, del que dependen funcionalmente.

6. Recapitulación y conclusiones

Durante las últimas décadas, lo que ha venido a denominarse Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) ha adquirido progresivamente aceptación global como el enfoque adecuado (la 'panacea', según las interpretaciones críticas) para abordar con eficacia los retos de la gestión del agua. En el marco de este paradigma, se entiende la cuenca hidrográfica como la unidad territorial adecuada para la gestión sostenible y participada de los recursos hídricos. En el ámbito europeo, la DMA, una de las expresiones más avanzadas de la estrategia de GIRH, ha dado un fuerte impulso a este modelo de gestión integrada, que incluye la consideración del agua como bien económico y enfatiza la gobernanza participativa. A esto, la DMA añade la visión de la cuenca hidrográfica como ámbito de gestión ecosistémica del agua —en contraste con su entendimiento como territorio privilegiado del desarrollo regional— lo que requiere la transformación de las estructuras administrativas, los actores, los objetivos y los métodos de gestión.

Sin embargo, aunque este modelo de gestión recibe un generalizado apoyo institucional, la investigación aplicada y la experiencia van mostrando sus limitaciones. Efectivamente, un creciente volumen de autores defienden convincentemente que —sin ignorar las indiscutibles interrelaciones naturales que se producen en el ámbito de la cuenca hidrográfica— la delimitación del ámbito de gestión de un recurso en términos de fronteras naturales desconoce o subestima las múltiples geografías políticas, socio-económicas y culturales de los sistemas socio-ecológicos. Estos trabajos argumentan que la gestión del agua se desarrolla en el ámbito de territorios hidro-sociales, configurados por flujos físicos de agua, normas de acceso, tecnologías, instituciones, prácticas, discursos y significados que producen y están producidos por relaciones de poder; territorios contruidos a través de procesos socio-ecológicos que se desarrollan a

diversas escalas (temporales, institucionales y espaciales) y que, por lo tanto, frecuentemente no pueden encajarse en la realidad fisiográfica de la cuenca hidrográfica.

Hemos argumentado en este artículo que España proporciona un contexto privilegiado donde testar las hipótesis que rodean el debate sobre la idoneidad de la cuenca como ámbito indiscutible para resolver los retos de la gobernanza del agua. A diferencia de otros países europeos, en los que la planificación y gestión por cuencas hidrográficas se ha establecido sobre una división competencial previa basada en límites político-administrativos, en España se parte de una larga tradición de gestión del agua por organismos de cuenca, fuertemente dependientes del gobierno central, cuyas estructuras de gestión están dominadas por una comunidad política hidráulica constituida por los principales usuarios del agua. En este contexto, a partir de la transición democrática irrumpen nuevos actores y argumentos que cuestionan la preeminencia de la cuenca y reclaman una descentralización hacia las CCAA, en un complejo proceso de redefinición de competencias y ámbitos territoriales de gestión que afectan a las estructuras de poder protagonistas del reparto de recursos. Parece claro que los responsables políticos del anteproyecto de PHN se equivocaban cuando afirmaban que el reparto del agua, con el que se pretendía diseñar el futuro mapa urbano, turístico, agrícola, energético y medioambiental del país, no se podía entender como un problema de las CCAA, sino de las cuencas hidrográficas:

«No es un problema que haya que discutir entre las autonomías, no es un problema de división política del Estado, es de organización física del Estado español» (declaraciones de José Borrell, *El Mundo*, 16 de enero de 1993).

Pero al creciente papel de lo regional en la política de aguas, que acentúa el papel de esta escala como escenario privilegiado para la confrontación y la lucha por el apoyo social y la legitimación política, se añade el aumento del papel de la escala global (mediatizada, en el caso de España, por la europea) que introduce nuevos condicionantes económicos, políticos y culturales. En este segundo sentido, juega un papel fundamental la aprobación en el año 2000 de la DMA europea, que entiende el concepto de cuenca como espacio de relaciones ecosistémicas, no prioritariamente como instrumento de desarrollo económico sino como ámbito hidrográfico en el que conservar o restaurar en buen estado ecoló-

gico. Aunque se ha afirmado que España fue pionera en la gestión del agua por cuencas hidrográficas y por lo tanto se encontraba en una posición privilegiada para la implementación de la DMA, el análisis de la realidad muestra una situación muy distinta. Desde la creación de las CCSSHH a partir de 1926, la función que históricamente ha desempeñado la unidad de cuenca en España ha sido la de instrumento del enfoque técnico-hidráulico que ha permitido una gestión del agua orientada a la satisfacción de las demandas, en particular de los usuarios del regadío y de la energía hidroeléctrica. Una visión de la cuenca hidrográfica como espacio preferente para el fomento de la riqueza regional y el desarrollo económico.

El proceso de evolución institucional de la administración del agua en España, desde sus orígenes hasta nuestros días, puede analizarse desde una perspectiva doble, entrelazada y complementaria: desde la perspectiva de la geografía política, interesada por el análisis de conflictos entre territorios (geopolítica) y desde la perspectiva de la ecología política, interesada por los conflictos entre redes de agentes sociales dentro de un mismo territorio, sin perder de vista en ambos casos las dimensiones interescales.

Desde la primera perspectiva, se constata a lo largo de todo el complejo proceso de desarrollo político-administrativo del agua en España durante la etapa democrática una constante tensión centralizadora-descentralizadora aún no resuelta, muy vinculada a procesos políticos autonómicos que exceden el ámbito del agua. Es significativo que el principal argumento que ha caracterizado esta confrontación en el terreno del agua no se ha modificado sustancialmente en más de 100 años. En gran medida el foco principal se sigue situando en la reivindicación de derechos sobre volúmenes de agua entendidos como claves del desarrollo regional y no tanto sobre responsabilidades para la obtención de los nuevos objetivos de buen estado ecológico que demanda la DMA.

Desde la segunda perspectiva, distintas redes de actores movilizan el concepto de cuenca como ámbito de gestión para diferentes y con-

tradictorios objetivos. Regantes, constructores o hidroeléctricos se sienten cómodos en las tradicionales estructuras de las CCHH, donde históricamente han ostentado representación mayoritaria e interlocución preferente, y por lo tanto se oponen a una descentralización de la gestión que les obligaría a una reestructuración operativa. Pero, a su vez, los nuevos actores (intereses ambientales, grupos ciudadanos, organizaciones sindicales, consumidores urbanos y usuarios lúdicos), con la cobertura institucional del modelo de gestión ecosistémica que promueve la DMA, defienden esa misma unidad de cuenca, organizándose y articulando sus discursos en esa escala (HERNÁNDEZ-MORA & *al.*, 2015), aunque reclamando una transformación en los procesos de toma de decisiones y en los contenidos de las mismas.

Paralelamente, nuevos instrumentos tecnológicos desarrollados en las últimas décadas, como la mejora y el abaratamiento de los costes de depuración y desalación, han ampliado el ‘mix’ de recursos disponibles. La incorporación de estos nuevos recursos, de manera destacada la incorporación de las aguas del mar —que más que ‘otras aguas’ constituyen ‘otra sustancia’— ha implicado el desarrollo de nuevas instituciones y normas de acceso, nuevas redes de actores y una reestructuración de los equilibrios de poder, todo ello con implicaciones escalares, o más bien, produciendo un nuevo ‘ajuste escalar’ (*‘scalar fix’* en la conocida expresión de Neil Smith) que nos introduce en una nueva etapa de la historia de la política del agua en España.

En coherencia con la literatura científica actual, la experiencia española confirma la existencia de múltiples geografías del agua, formadas por espacios sociales, económicos, políticos, culturales y físicos que se superponen. Confirma también la necesidad de articular formas flexibles y colaborativas de trabajar a través de los límites que estos distintos espacios suponen. La gestión del agua por cuencas no debe ser entendida como una ‘panacea’, sino como una práctica de (co-)gestión adaptativa, involucrando, de manera eficaz, a un amplio espectro de actores relevantes que operan en distintas escalas y contextos espaciales.

7. Bibliografía

- ANDERSSON, I. & M. PETERSSON & J. JARSJÖ (2011): «Impact of the Water Framework Directive on local-level water management: case study Oxunda catchment, Sweden», en *Land Use Policy*, 29: 73-82.
- BARTOLOMÉ, I. (2007): *La industria eléctrica en España (1890-1936)*, Banco de España, Madrid.
- BISWAS, A. K. (2004): «Integrated water resources management: a reassessment (a Water Forum contribution)», en *Water International*, 29: 248-256.
- BLOMQUIST, W. & E. SCHLAGER (2005): «Political pitfalls of integrated watershed Management», en *Society & Natural Resources*, 18 (2): 101-117.
- BUDDS, J. & L. HINOJOSA (2012): «Restructuring and rescaling water governance in mining contexts: The co-production of waterscapes in Peru», en *Water Alternatives*, 5 (1): 119-137.
- BUKOWSKI, J. (2011): «Sharing water on the Iberian Peninsula: A Europeanisation approach to explaining transboundary cooperation», en *Water Alternatives*, 4 (2): 171-196.
- CANO GARCÍA, G. (1992): «Confederaciones Hidrográficas», en A. GIL OLCINA & A. MORALES GIL, (eds.), *Hitos históricos de los regadíos españoles*: 309-355, Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación, Madrid.
- COHEN, A. (2012): «Watersheds as boundary objects: Scale at the intersection of competing ideologies», en *Environment and Planning A*, 44: 2207-2224.
- & S. DAVIDSON (2011): «The watershed approach: Challenges, antecedents, and the transition from technical tool to governance unit», en *Water Alternatives*, 4 (1): 1-14.
- COROMINAS, J. (2011): «Reflexiones sobre las competencias del agua en relación con los objetivos de la Directiva Marco del Agua», Ponencia presentada en las jornadas: *La organización administrativa del agua: ¿Qué modelo necesitamos para el siglo XXI?*, Madrid, 17 octubre. <http://www.fnca.eu/actividades-iv>
- DEL MORAL, L. (1995): «El origen de la organización administrativa del agua y de los estudios hidrológicos en España. El caso de la cuenca del Guadalquivir», en *Estudios Geográficos*, LVI: 219: 371-393.
- (2000): «Problemas y tendencias de la gestión del agua en el marco de la organización autonómica del Estado español», en R. LOIS & M.^a A. MARTÍN-LOU & R. MATA & M. VALENZUELA (eds.), *Vivir la diversidad en España. Aportación Española al XXIX Congreso de la UGI Seúl 2000*: 313-336, AGE, Madrid.
- (2001): «Planification hydrologique et politique territoriale en Espagne», en *Hérodote. Revue de Géographie et de géopolitique*, monográfico *Géopolitique de l'eau*, Paris, 102: tercer trimestre: 87-112.
- & A. DO O. (2014): «Water governance and scalar politics across multiple-boundary river basins: states, catchments and territorial powers in the Iberian Peninsula», en *Water International*, 39 (3): 333-347.
- DELGADO PIQUERAS, F. (1988): «La distribución de competencias estado-comunidades autónomas en materia de aguas: La sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de noviembre de 1988», en *Revista de Administración Pública*, 128: 271-294.
- (2007): «Organización de las cuencas hidrográficas», en A. EMBID IRUJO (Dir.), *Agua y Territorio: Consideración especial de la reforma de los Estatutos de Autonomía*: 185-196, Thomson Civitas-Aranzadi, Navarra.
- Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000* (establishing a framework for Community action in the field of water policy).
- EMBID IRUJO, A. (1993): «Las competencias constitucionales y estatutarias sobre las aguas continentales. Planteamiento normativo y realidad jurídica», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 37: 37-79.
- (2007): «Los nuevos Estatutos de Autonomía y el reparto de competencias sobre el agua y las obras hidráulicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en A. EMBID IRUJO (Dir.), *Agua y Territorio: Consideración especial de la reforma de los Estatutos de Autonomía*: 13-80, Thomson Civitas-Aranzadi, Navarra.
- (2016): «La empresa pública en el ciclo del agua. Infraestructuras hidráulicas, distribución y depuración», en *Presupuesto y Gasto Público*, [En prensa].
- (dir.) & M. HÖLLING (coord.) (2009): *Gestión del Agua y Descentralización Política. Conferencia Internacional de Gestión del Agua en Países Federales y Semejantes a los Federales*, Zaragoza 9-11 de julio de 2008, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor, Navarra.
- ESPLUGA, J. & A. BALLESTER & N. HERNÁNDEZ-MORA & J. SUBIRATS (2011): «Participación pública e inercia institucional en la gestión del agua en España», en *Revista de Estudios e Investigaciones Sociales*, 134: 3-26.
- FANLO, A. (2008): «La gestión del agua en la cuenca del Ebro», en Pinilla, V. (ed.) *Gestión y usos del agua en la cuenca del Ebro en el siglo XX*: 97-132, Prensas Universitarias de Zaragoza.
- FERNÁNDEZ CLEMENTE, E. (1986): «Las Confederaciones Sindicales Hidrográficas durante la Dictadura de Primo de Rivera», en J. VELARDE, *La Hacienda Pública en la Dictadura, 1923-1930*: 335-361. IEF, Madrid.
- FERRER, G. (2014): *Evaluación del primer ciclo de planificación en la Demarcación Hidrográfica del Júcar*, Observatorio de las Políticas de Aguas, Fundación Nueva Cultura del Agua. http://www.fnca.eu/images/documentos/ODMA/5%20AA%20FASE/3_DH%20J%20C3%BAcar%20final.pdf
- FRUTOS MEJÍAS, L. M. (1995): «Las confederaciones sindicales hidrográficas (1926-1931)», en A. GIL OLCINA & A. MORALES GIL (eds), *Planificación hidráulica en España*: 181-256, Fundación Caja del Mediterráneo, Murcia.

- FUNDACIÓN NUEVA CULTURA DEL AGUA (FNCA) (2011-2012): *La organización administrativa del agua: ¿Qué modelo necesitamos para el siglo XXI?*, Madrid, Barcelona, Zaragoza, Córdoba, Valencia. <http://www.fnca.eu/actividades-iv>
- GARCÍA ÁLVAREZ, J. & J. GÓMEZ MENDOZA & R. MATA OLMO (2000): «Los geógrafos y la regionalización política de España (siglos XIX-XX)», en R. LOIS, M.^a A. MARTÍN-LOU, R. MATA & M. VALENZUELA (eds.), *Vivir la diversidad en España. Aportación Española al XXIX Congreso de la UGI Seúl 2000*, 281-299, AGE, Madrid.
- GIL OLCINA, A. (2002): «De los planes hidráulicos a la planificación hidrológica», en A. GIL OLCINA & A. MORALES GIL (eds.), *Insuficiencias hídricas y Plan Hidrológico Nacional*: 11-44 Universitat d'Alacant. Alacant.
- GÓMEZ MENDOZA, J. (1992): «Regeneracionismo y regadíos», en A. GIL OLCINA & A. MORALES GIL (eds.), *Hitos históricos de los regadíos españoles*: 231-262, Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación, Madrid.
- GRAEFE, O. (2011): «River basins as new environmental regions? The depoliticalization of water management», en *Procedia Social and Behavioral Sciences*, 14: 24-27.
- HERNÁNDEZ-MORA, N. & L. DEL MORAL (2015): *Evaluation of the Water Framework Directive Implementation Process in Europe*. Proyecto SWAN, Deliverable 3.2, Sevilla. https://www.researchgate.net/publication/281269059_Evaluation_of_the_Water_Framework_Directive_Implementation_Process_in_Europe
- V. CABELLO & L. DE STEFANO & L. DEL MORAL (2015): «Networked water citizen organizations in Spain: Potential for transformation of existing power structures for water management», en *Water Alternatives*, 8 (2): 99-124.
- L. DEL MORAL & F. LA ROCA & A. LA CALLE & G. SCHMIDT (2014): «Interbasin water transfers in Spain. Interregional conflicts and governance responses», en G. Schneider-Madanés (ed), *Globalized water: A question of governance*, Dordrecht, Springer: 175-194.
- HUITEMA, D. & S. MEIJERINK (eds.) (2014): *The Politics of River Basin Organisations. Coalitions, Institutional Design Choices and Consequences*, Edward Elgar, Northampton.
- E. MOSTERT & W. EGAS & S. MOELLENKAMP & C. PAHL-WOSTL & R. YALCIN (2009): «Adaptive water governance: assessing the institutional prescriptions of adaptive (cor.) management from a governance perspective and defining a research agenda», en *Ecology and Society*, 14 (1): 26. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss1/art26/>
- JASPERS, F. & J. GUPTA (2014): «Global water governance and river basin organisations», en D. HUITEMA & S. MEIJERINK (eds.), *The Politics of River Basin Organisations. Coalitions, Institutional Design Choices and Consequences*: 38-66, Edward Elgar, Northampton.
- JOHNSON, C. (2012): «Toward post-sovereign environmental governance? Politics, scale, and EU Water Framework Directive», en *Water Alternatives*, 5 (1): 83-97.
- LA CALLE, A. (2008): «La adaptación española a la Directiva Marco del Agua», en *Panel Científico-Técnico de seguimiento de la Política de Aguas*, Fundación Nueva Cultura del Agua-Universidad de Sevilla. <http://www.fnca.eu/images/documentos/politica/informes/La%20adaptaci%C3%B3n%20espa%C3%B1ola%20de%20la%20Directiva%20marco%20del%20agua.pdf>
- LEFEBVRE, H. (1974): *La production de l'espace*, Anthropos, París.
- LLAMAS, R. (2005): «Los colores del agua, el agua virtual y los conflictos hídricos», en *Revista de la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales*, 99 (2): 369-389.
- LOPEZ-GUNN, E. (2009). «Agua para todos: A new regionalist hydraulic paradigm in Spain», en *Water Alternatives*, 2 (3): 370-394.
- LÓPEZ ONTIVEROS, A. (1995): «Situación y planificación de las obras hidráulicas en España según los Congresos nacionales de Riegos (1913-1934)», en A. GIL OLCINA & A. MORALES GIL (eds.), *Planificación hidráulica en España*: 137-180. Fundación Caja del Mediterráneo, Murcia.
- LOVELL, C. & A. MANDONDO & P. MORIARTY (2002): «The question of scale in integrated natural resource management», en *Conservation Ecology*, 5: 2-25.
- MACKINNON, D. & D. TETZLAFF (2009): «Conceptualising Scale in Regional Studies and Catchment Science-Towards an Integrated Characterisation of Spatial Units», en *Geography Compass*, 3 (3): 976-996.
- MARCH, H. & D. SAURÍ & A. M. RICO-AMORÓS (2014): «The end of scarcity ¿Water desalination as the new cornucopia for Mediterranean Spain? en *Journal of Hydrology*, 519, 2642-2651.
- MARTÍN-RETORTILLO, S. (1992): «Competencias constitucionales y autonómicas en materia de aguas», en *Revista de Administraciones Públicas*, 128, 23-83.
- MARSTON, S. A. & J. P. JONES III & K. WOODWARD (2005): «Human geography without scale», en *Transactions of the Institute of British Geographers*, 30 (4), 416-432.
- MATEU BELLÉS, J. F. (1995): *Planificación hidráulica de las Divisiones Hidrológicas (1865-1899)*, en A. GIL OLCINA & A. MORALES GIL (eds.): *Planificación hidráulica en España*: 69-105. Fundación Caja del Mediterráneo, Alicante.
- (2011): *La primera Confederación Hidrográfica del Júcar (1934-1942)*, Confederación Hidrográfica del Júcar, Valencia.
- MELGAREJO, J. (1988): *La política hidráulica primordialista: la Confederación Sindical Hidrográfica del Segura*, COIAM, Murcia.
- MENÉNDEZ REXACH, A. (1986): «La Ley de Aguas de 13 de junio de 1879 y la evolución posterior», en A. GALLEGO ANABITARTE & A. MENÉNDEZ REXACH & J. M. DÍAZ LEMA (eds.), *El Derecho de Aguas en España*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid.
- MITCHELL, B. (1990): *Integrated water management: international experiences and perspectives*, Belhaven Press, Londres.

- MOLLE, F. (2006): *Planning and managing water at the river-basin level: Emergence and evolution of a concept* (Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture, Research Report No. 16). Colombo: IWMI.
- (2008): «Nirvana Concepts, Narratives and Policy Models: Insights from the Water Sector», en *Water Alternatives*, 1 (1): 131-156.
- (2009): «River-basin planning and management: The social life of a concept», en *Geoforum* 40 (3): 484-494.
- P. P. MOLLINGA & P. WESTER (2009): «Hydraulic bureaucracies and the hydraulic mission: Flows of water, flows of power», en *Water Alternatives* 2: 3: 328-349.
- MOSS, T. (2003): «Solving problems of 'fit' at the expense of problems of 'interplay'? The spatial reorganisation of water management following the EU Water Framework Directive», en H. BREIT & A. ENGELS & T. MOSS & M. TROJA (eds.), *How institutions change: perspectives on social learning in global and local environmental contexts*: 85-121, Leske and Budrich, Opladen.
- (2012): «Spatial fit, from panacea to practice: implementing the EU Water Framework Directive», en *Ecology and Society*, 17 (3): 2.
- MOSTERT, E. (1998): «River basin management in the European Union: how it is done and how it should be done», en *European Water Management*, 1 (3): 26-35.
- NEWSON, M. D. (1992): *Land, Water, and Development: River Basin Systems and Their Sustainable Management*, Routledge, Londres.
- NORMAN, E. S. & C. COOK & A. COHEN (eds.) (2015): *Negotiating Water Governance. Why the Politics of Scale Matter*, Ashgate, Surrey.
- NORMAN S. E. & K. BAKKER & C. COOK (2012): «Introduction to the Themed Section: Water Governance and the Politics of Scale», en *Water Alternatives*, 5 (1): 52-61.
- ORTEGA CANTERO, N. (1979): «Política hidráulica y política colonizadora durante la Dictadura de Primo de Rivera», en *Cuadernos Económicos del ICE*, 10: 353-381.
- (1999): «La política hidráulica española hasta 1936», en R. GARRABOU, & J. M. NAREDO (eds.), *El agua en los sistemas agrarios. Una perspectiva histórica*: 159-180, Fundación Argentaria, Madrid.
- OSTROM, E. (1990): *Governing the commons: the evolution of institutions for collective actions*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- M. JANSSEN & J. ANDERIES (2007): «Going beyond panaceas». *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 104, 15.176-15.178.
- PAHL-WOSTL, C. & L. LEBEL & C. KNIEPER & E. NIKITINA (2012): «From applying panaceas to mastering complexity: Towards adaptive water governance in river basins», en *Environmental Science & Policy*, 23: 24-34.
- PAVÓN, D. (2012): «From private initiative to public intervention in Spanish water management: the case of the Muga and Fluvià rivers (1850-1930)», en *Journal of Historical Geography*, 38 (2012): 220-233.
- (2008): *Gran obra hidráulica i territori a les conques de la Muga i del Fluvià (1850-1980)*, Institut d'Estudis Empordanesos-Patronat Francesc Eiximenis-Universitat de Girona-Figueres.
- PÉREZ-DÍAZ, V. & J. MEZO & B. ÁLVAREZ-MIRANDA (1996): *Política y economía del agua en España*. Círculo de Empresarios, Madrid.
- PERREAULT, T. (2005): «State restructuring and the scale politics of rural water governance in Bolivia», en *Environment and Planning A*, 37 (2): 263-284.
- PITA LÓPEZ, M. F. & L. DEL MORAL & B. PEDREGAL & N. LIMONES & N. HERNÁNDEZ-MORA (2014): «Nuevos paradigmas en la gestión de recursos y riesgos hídricos: datos e información necesarios para una Gestión Integrada del agua», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 65: 519-542.
- ROBBINS, P. (2012): *Political Ecology: A critical introduction*, 2nd Edition, Wiley-Blackwell.
- ROMERO, J. (1995): «El Plan Nacional de Obras Hidráulicas. Precedentes y condicionantes», en A. GIL OLCINA & A. MORALES GIL (eds.): *Planificación hidráulica en España*: 257-282, Fundación Caja del Mediterráneo, Alicante.
- SABATIER, P. & W. FOCHT & M. LUBELL & Z. TRACHTENBERG & A. VEDLITZ & M. MATLOCK (2005): *Swimming upstream: collaborative approaches to watershed management*. Cambridge, USA: MIT Press.
- SANCHIS IBOR, C. (2012): «La confederación fallida. Administración y usuarios en la cuenca del Turia (1928-1936)», en *Cuadernos de Geografía* 91/92: 19-42.
- SAURÍ, D. & L. DEL MORAL, (2001): «Recent developments in Spanish water policy: alternatives and conflicts at the end of the hydraulic age». *Geoforum*, 32, 351-362.
- SERENO, A. (2012): «La 'territorialización' de la política nacional de aguas: Efectos a nivel internacional», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, julio: 1-16.
- SWYNGEDOUW, E. (1999): «Modernity and hybridity: nature, regeneracionisme, and the production of the Spanish waterscape, 1890-1930», en *Annals of the Association of American Geographers*, 89 (3): 443-465.
- (2015): *Liquid power. Contested hydro-modernities in twentieth-century Spain*. MIT Press, Cambridge.
- & J. WILLIAMS (2016): «From Spain's hydro-deadlock to the desalination fix», en *Water International*, 41 (1): 54-73.
- TECLAFF, L. A. (1967): *The river basin in history and law*, Nijhoff, The Hague.
- THIEL, A. (2015): «Dynamics towards Domestic Territorialization of Water Governance in the EU: The Case of Southern Spain», en E. S. NORMAN & C. COOK & A. COHEN (eds.) (2015). *Negotiating Water Governance. Why the Politics of Scale Matter*, Ashgate, Surrey.
- VARELA, C. & N. HERNÁNDEZ-MORA (2009): «Institutions and institutional reform in the Spanish water sector: A historical perspective», en A. GARRIDO & M. R. LLAMAS (eds.) *Water Policy in Spain*: 115-129. CRC Press/Balkema, Leiden, The Netherlands.
- VERA APARICI, J. A. (2008): *La gestión institucional del agua en España 1979/2008*. Liteam, Madrid.
- VELÁZQUEZ, E. (2008): «El agua virtual: Una manera alternativa de gestionar los usos del agua», en *Cuadernos*, 8 (1): 61-79.

Abreviaturas

ACA:	Agencia Catalana del Agua.	EEAA:	Estatutos de Autonomía.
CAC:	Comité de Autoridades Competentes.	GIRH:	Gestión Integrada de Recursos Hídricos.
CCAA:	Comunidades Autónomas.	JCRMO:	Junta Central de Regantes de la Mancha Oriental.
CH:	Confederación Hidrográfica.	LA85:	Ley de Aguas de 1985.
CCHH:	Confederaciones Hidrográficas.	LO:	Ley Orgánica.
CHG:	Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.	OCC:	Organismos de Cuenca.
CHJ:	Confederación Hidrográfica del Júcar.	ONG:	Organización no Gubernamental.
CCSSH:	Confed. Sindicales Hidrográficas.	PHC:	Plan Hidrológico de Cuenca.
CLM:	Castilla-La Mancha.	PHN:	Plan Hidrológico Nacional.
DH:	Demarcación Hidrográfica.	RD:	Real Decreto.
DMA:	Directiva Marco del Agua.	STC:	Sentencia del Tribunal Constitucional.
		STS:	Sentencia del Tribunal Supremo.
		UE:	Unión Europea.

Las experiencias ítalo-hispánicas sobre el ideal urbano-social borbónico en la Ilustración

Carlos QUEVEDO ROJAS

Arquitecto y docente.

RESUMEN: El pensamiento ilustrado como movimiento intelectual que se desarrolla en Europa en el Siglo de las Luces fue la base del pensamiento crítico moderno en una visión global motivado por su aplicación en muchos ámbitos disciplinares. Desde una perspectiva de desarrollo social y económico, fueron muchos los artistas y escritores que indagaban para poder establecer un concepto ideal y utópico de sociedad y urbe. Con la dinastía borbónica y, principalmente, Carlos III, volcada con este movimiento intelectual, se llevaron a cabo reformas progresistas y experiencias innovadoras en todos los territorios que gobernaban. De esta forma se llevaron a cabo curiosos casos de experimentos que fueron un punto de inflexión en el ámbito urbano y social, y que aún hoy encontramos insertados en diversos paisajes a la espera de su protección y puesta en valor. Las Poblaciones de Colonización en Andalucía (los casos más interesantes de urbanismo en España en el siglo XVIII según el académico Chueca Goitia), en el Reino de España o la Colonia de San Leucio en el Reino de Nápoles fueron experiencias que, ejecutadas por los mismos soberanos y bajo los mismos principios, presentan numerosas e interesantes coincidencias desde una visión social y urbana.

DESCRIPTORES: Ilustración. Colonización. Borbones. Ciudad ideal. Reforma social.

1. Los Borbones en el siglo XVIII: Reformas y pensamiento ilustrado: Utopías urbano-sociales

Con la dinastía de los Borbones, tras la Guerra de Sucesión, y, principalmente, la figura del príncipe Carlos (III de España, VII de Nápoles y V de Sicilia) se produce un cambio político e intelectual, hacia un despotismo ilustrado, afrontando fuertes innovaciones

estructurales en la nación, tales como la reforma fiscal, mejoras militares, apertura hacia Europa, industrialización, reformas agrarias, etc.

El nacimiento de las políticas de colonización iba vinculado con estos cambios de pensamientos y modificaciones estructurales de la nación con tendencias progresistas y racionales, con el objetivo de experimentar llevando a la práctica las teorías económicas desarrolladas durante este periodo.

Recibido: 15.02.2015; Revisado: 16.07.2016.
Correo electrónico: carquero@carquero.com

El autor agradece los valiosos comentarios de los evaluadores anónimos.

La política de reformas llevadas a cabo durante el siglo XVIII se despliega en cuatro líneas de medidas coherentes entre sí: sistema de alianzas internacionales para garantizar la seguridad del Imperio español e impulsar intercambios comerciales; modificación del ordenamiento político-administrativo del Estado hacia una mayor centralización e inspirándose en criterios de racionalidad; reformas en el campo educativo hacia la difusión de ciencias y saberes modernos; remoción del ordenamiento económico con una nueva «política de desarrollo» (PALACIO, 1987: 110).

A este contexto histórico hay que sumarle la corriente ideológica que se expande por Europa, basada en la razón, en un orden adecuado a la naturaleza humana y en la igualdad, con la finalidad de alcanzar la felicidad del ser y de la comunidad.

Este resumen básico de la política reformista nos sirve para poder saber cuáles son las pautas básicas, los cimientos sobre los que se crearían estos «nuevos experimentos» de escalas reducidas para llevar a cabo un modelo de «ciudad ideal» con una fuerte labor educativa y legislativa.

2. Experiencias: las Nuevas Poblaciones de Colonización de Sierra Morena y Andalucía

Dichas colonias surgen dentro de un discurso más generalizado sobre la búsqueda de una sociedad ideal en base a los principios teóricos ilustrados y los pensamientos fisiócratas. De esta manera surgen las relaciones con «Utopía» y «Sinapia» sobre ciudades ideales.

Las primeras experiencias urbanizadoras se llevaron a cabo con las nuevas poblaciones de colonización en Andalucía. La oportunidad de poder llevar a cabo estas empresas surge bajo una estrategia a escala territorial para poder asegurar la línea Madrid-Sevilla-Cádiz, y ésta con América, ya que existían zonas, principalmente por Sierra Morena que estaban despobladas y desiertas (ALCÁZAR, 1930: 78) y era esta última ciudad el puerto con monopolio que comerciaba con el continente americano, llegándose a construir una carretera en 1761 por el ingeniero Carlos Lemaury.

A esto, habría que añadir la ya citada despoblación sufrida en el país, dejando grandes porciones de tierras, como en el caso de Sierra Morena, desiertas, que suponían un grave

peligro para la seguridad de esta ruta. Ya doña Juana la Loca en 1508 realizó cédulas para realizar fundaciones en la Sierra de Jaén, ejecutadas más tarde por su hijo Carlos V en el caso de Mancha Real, Valdepeñas y otras pequeñas poblaciones. Estos «Expedientes de Repoblaciones» tanto en los «Despoblados del Reino» (Ciudad Rodrigo y Salamanca) como los de las «Nuevas Poblaciones» (Sierra Morena y Andalucía) se encuentran en el Archivo Histórico Nacional (Consejos). Muchos motivos, además de los ya citados, de estos despoblados coincidían en el régimen señorial de política agraria (OLIVERAS, 1998: 12).

Surge así la posibilidad de practicar una política económica moderna donde el cosido de caminos y canales surgen como elementos de conquista del territorio, quedando plasmado posteriormente en un interesante patrimonio territorial y paisajístico. Se puede decir que gracias a las ideas ilustradas, el camino y el canal se entienden como elementos de conquista del territorio, ejes de penetración de riqueza. Es decir, llevar a cabo las premisas que realizaba el Padre Sarmiento para unificar el país con una red de caminos, no siendo concebidos tales como la unión de dos puntos, sino más bien para que alrededor de ellos se cree riqueza. El proyecto se entiende como una nueva sociedad agraria basada en la razón y no en la tradición.

Importante para el desarrollo de esta política económica fueron la reforma agraria contra el latifundio para una mejor explotación de las tierras, el aumento de la población con programas de desarrollo rural y social, la política territorial de dispersión contra la de concentración con núcleos urbanos para la industria artesanal y de servicios, así como la equidistribución en el reparto de tierras. Surge también la Contaduría General de Propios y Arbitrios para tener un mayor control central.

Pero a este discurso político y de oportunidades hay que sumarle el discurso ideológico. Aquí es donde adquiere una relevante importancia el intendente en Andalucía de Carlos III (ver FIG. 1), Pablo de Olavide, que se ocupó también de la Superintendencia de las Nuevas Poblaciones. El análisis de la contribución de Olavide sobre su pensamiento ilustrado aplicado al urbanismo lo podemos leer en primera persona en sus cartas finales de su «Evangélio en Triumpho» (OLAVIDE, 1797), escritas durante su exilio en Francia. De las mismas podemos resumir los aspectos más interesantes:

— Defensa de la división de propiedades y un mayor rendimiento en la explotación propia.

- Perspectiva optimista así como medios y recursos contra el sistema tradicional.
- Cambio estructural del sistema político-económico con una perspectiva moderna.
- Defensa del sistema agrario de rotación en cuarto.



FIG. 1/ Óleo sobre lienzo: Carlos III entregando las tierras a las Colonias de Sierra Morena. 1805. José Alonso del Rivero

Fuente: REAL ACADEMIA DE BELLAS ARTES DE SAN FERNANDO.

- Desarrollo social vinculado al económico y, por tanto, al agrario.
- Calidad de vida rural: la felicidad pública, el comercio y las artes en detrimento de las grandes urbes.
- Importancia del contacto hombre-naturaleza.
- Reforma política y reforma legislativa.
- La ejecución de la teoría: la praxis.
- La planificación previa a la ejecución.
- Defensa del hábitat rural diseminado con fuente alternativa industrial.
- Postura higienista en la configuración urbana.

Las principales características desde una perspectiva urbano-territorial de las Nuevas Poblaciones de Colonización de Sierra Morena y Andalucía se pueden resumir en:

- Planeamiento previo (ver FIG. 3).
- Fuero de la población como Carta Magna.
- Población rural dispersa.
- Núcleos urbanos de servicio.
- Camino como eje principal en torno al cual se desarrolla el núcleo urbano (ver FIG. 4).
- Trazado ortogonal a dicho eje.
- Direcciones según ejes cardinales.
- Equidistribución en el reparto de suertes (ver FIG. 5).
- Arquitectura popular austera, sobria y funcional.
- Perspectiva, efectismo en el trazado urbano propias del urbanismo barroco pero primando la funcionalidad y racionalismo (ingenieros militares).
- Centro núcleo urbano: poder político, económico y religioso.



FIG. 2/ Situación de las poblaciones de Colonización en Sierra Morena y Andalucía

Fuente: elaboración propia a partir de la red de términos municipales actual de Andalucía.



Fig. 5/ **Dehesa de Almajar con caminos fundacionales y Prado del Rey al fondo**

Fuente: elaboración propia.

Importante fue establecer, para garantizar que las experiencias urbanísticas y sociales llevadas a cabo, al igual que veremos en el caso del Reino de Nápoles, un código o unas leyes que marcaran las pautas no sólo sobre los condicionantes físicos de los asentamientos, sino sobre las conductas, funcionamiento, educación, gestión, etc. En el caso de las Nuevas Poblaciones en Andalucía fue el Fuero de la Población (Real Cédula de 5 de julio de 1767), escrito por el Ministro de Hacienda Pedro Rodríguez de Campomanes.

Este Fuero asume los condicionantes físicos de los asentamientos, el número de viviendas de cada población, la cantidad de tierra a repartir por igual, las distancias entre poblaciones, la constitución de feligresías (núcleos urbanos) y su jerarquía, las condiciones de los núcleos urbanos, los usos de la dehesa boyal, las competencias, el libro de repartimiento, la planificación, la gestión, los instrumentos de labranza, la distribución de servicios: escuelas, iglesias, molinos..., las condiciones de propiedad y herencia, la educación y la religión.

3. Experiencias: La Colonia de San Leucio en Caserta

De forma casi paralela, se produjeron experiencias urbano-sociales en la península itálica bajo el influjo borbónico. Las intervenciones desde un punto de vista urbanístico que, en

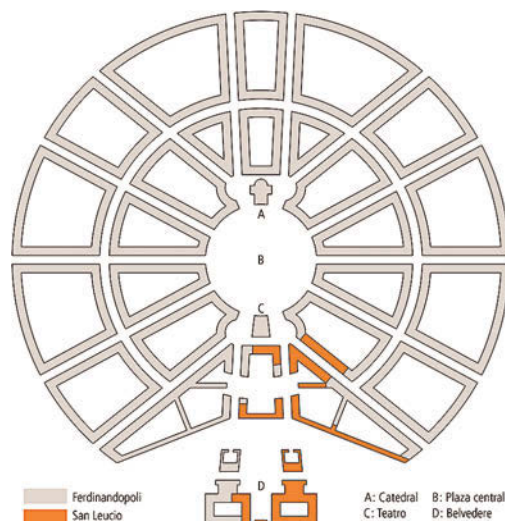


Fig. 6/ **Planta de la ciudad ideal (Fernandópolis) y la zona ejecutada (San Leucio)**

Fuente: elaboración propia a partir de la publicación de E. BATTISTI en la Revista *Controspazio* de 1974.

los límites de una visión absolutista y paternalista del poder, Carlos III realiza en el Reino de Nápoles se pueden resumir en dos sistemas lineales: uno en el interior, con epicentro en Caserta (producción artesanal), y otro en la fachada costera, desde Fusaro a Castellammare (producción industrial), aligerando así la centralización de Nápoles (Viscusi, 1999: 35). En el centro, como articulación a los dos sistemas, se incorpora un amplio territorio reservado a la actividad agrícola.

A finales del siglo XVIII, el rey Fernando IV de Borbón, hijo de Carlos III realiza uno de los más interesantes experimentos sociales en el Siglo de las Luces. La colonia de San Leucio se desarrolló junto al monte que lleva su nombre, cerca de la Reggia de Caserta, donde el monarca tenía un refugio (*Casino*) para la caza. En este lugar privilegiado quiso construir una nueva ciudad que llevara su nombre, Fernandópolis (*Fernandopolis*), concebida con una planta completamente circular con un sistema de calles radiales y una plaza en el centro, y que no llegó a realizar completamente, ejecutándose en parte en el conjunto que se llamaría San Leucio, junto a un código social particularmente avanzado, inspirado en las enseñanzas del pensador Gaetano Filangieri y transformadas en leyes por Bernardo Tanucci (MONGIELLO, 1980: 34).

El objetivo era dar vida a una comunidad ideal autosuficiente, que pudiera prosperar felizmente en la fraternidad resultando indispensable

fundarla bajo tres ejes fundamentales: la actividad productiva (manufactura de la seda), la planificación urbanística (estructura radial) y la legislación autónoma (principios fundamentales de la ley natural). Así fue como el rey Fernando IV desarrolla un plan de ejecución de una comunidad agro-manufacturera.

La mayor parte de la construcción deriva en las casas para los colonos formadas en torno al palacio preexistente llamado el *Belvedere* y que serviría para acoger actividades productivas, y que se abrían en dos barrios denominados San Carlos y San Fernando (ver FIG. 7) en relación a los monarcas borbones y terminadas en 1786. En el interior de los dos barrios, estaban previstos pasajes intermedios para facilitar los accesos a los jardines públicos que surgían a las espaldas. El esquema original también preveía una separación entre el tráfico peatonal y el de vehículos, a través de dos calles paralelas, a diferentes niveles, separadas por un murete. Los colonos que vivían allí se llamaban «*Individui della Real Colonia*». En su origen tenían una función mixta (trabajo y residencia) y hospedaban a un núcleo familiar, donde había un telar.

La ciudad ideal proyectada de Fernandópolis no llegó, por tanto, a construirse en su totalidad por la interrupción de la revolución francesa, primero con la República Partenopea y después con el decenio de dominación. El proyecto utópico del rey Fernando terminó con la unidad de Italia cuando se engloba en el dominio estatal, aunque la tradición y la calidad en el tejido de la seda permanecen hasta la actualidad.

Pero lo más llamativo de la ciudad fue, al igual que el Fuero en las poblaciones de Andalucía (ver FIG. 10), el Código de San Leucio (ver

FIG. 9), firmado por Fernando IV en 1789, que establecía las pautas internas de la colonia y refleja las aspiraciones del despotismo ilustrado de la época al interpretar los ideales de igualdad social y económica. Casi todas las sociedades utópicas son de hecho sociedades artificiales, alternativas a las normas comunes, y requieren de un código interno sustitutivo del externo. Algunos históricos definen el código como la más avanzada constitución liberal-paternalista. El contenido del código es doble: normas de conducta de la vida y normas de conducta del trabajo. La comunidad se basa, por tanto, en la colectivización de los bienes y la total participación en la gestión.

Se establecen en este Código: la obligación escolástica, la igualdad en la vestimenta, la abolición de los testamentos, el derecho de los hijos de casarse sin el convenio de los padres, el derecho de los operarios a la asistencia sanitaria gratuita y el poder representar los mismos a los cónsules para arbitrar en las controversias; establece la edad mínima para el matrimonio, los deberes en cuanto a la educación de los hijos, incluidas la asistencia a la escuela; se prescriben la manera de llevar a cabo las herencias, de forma igualitaria para los hijos, con la correspondiente compensación para las viudas; prevé la instalación de un hospital y de una casa de previsión social para los ancianos y huérfanos; igualdad de sueldos para ambos sexos; también asigna a cada uno una casa, dotada con los telares para poder desarrollar la actividad; el matrimonio sólo está permitido entre los leucianos (*Individui*); absoluta prohibición del lujo: establece el reglamento interno de la *Cassa di Carità*, así como el de la *Fabbrica*, con las obligaciones de cada cargo, así como las obligaciones de los artistas que provenían de fuera de la colonia.

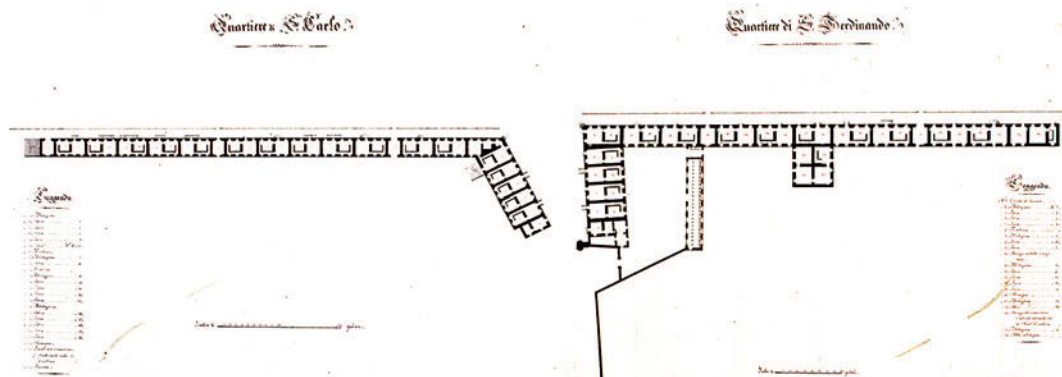


FIG. 7/ Plantas de los barrios de San Carlos y San Fernando en San Leucio.1830

Fuente: ARCHIVIO DELLA REGGIA DI CASERTA.



FIG. 8/ Óleo sobre lienzo: Siega en San Leucio. 1782. Jacob Philipp Hackert

Fuente: PALAZZO REALE DI CASERTA.

La colonia estaba rodeada de muros y cancelas, permitiéndose la entrada sólo tras severos controles. Para ser admitidos era necesario superar una instrucción de meses y de años. Quien violaba las reglas o no estaba dispuesto a aprender el arte del tejido, rechazaba vestir el hábito común y era expulsado de la comunidad. La verdadera y única distinción es la que derivaba del mérito. Cada ciudadano podría gozar de los beneficios otorgados del Rey, con la condición de que sean artesanos de la seda y se dispongan a respetar las leyes de convivencia establecidas por él, con el fin de dar vida a una «comunidad igualitaria» que viva como una «gran familia», por su libre elección.

Cada idea, incluso la más utópica, produce sus efectos sólo cuando puede confrontarse con la realidad. Construir un espacio físico para poder convertirse en operativa, sensibilizar a una sociedad para un cambio, encontrar espacios de consumo y de venta, producir trabajo y riqueza: todo esto se verificó en la Campaña italiana con la política futurista de los Borbones.

La comunidad de San Leucio fue un modelo que posteriormente algunos nobles quisieron llevar a cabo. De ahí surge otro experimento llamativo, la colonia de Alvisópolis (*Alvisopo-*

O R I G I N E
DELLA POPOLAZIONE DI S. LEUCIO
F
Suoi progressi fino al giorno d'oggi
C O L L E L E G G I
Corrispondenti al buon Governo di Essa
D I
FERDINANDO IV.
RE DELLE SICILIE.



N A P O L I M D C C L X X X I X .
NELLA STAMPERIA REALE.

FIG. 9/ Cubierta del Código de San Leucio. 1789. Napoli: Stamperia Reale

Fuente: ORIGINE DELLA POPOLAZIONE DI SAN LEUCIO. BODLEIAN. LIBRARIES, UNIVERSITY OF OXFORD.

li), ubicada en la región del Véneto. El fundador de Alvisópolis, Alvise I Mocenigo y el Rey de Nápoles, Fernando IV, fundador de San Leucio, se encuentran en 1791 durante una visita de este último a Venecia y en seguida mantienen contacto por cartas (ROMANELLI, 1983: 26).

El límite, por tanto, en el que insertar tanto Alvisópolis como San Leucio viene, de una parte, del tentativo de realizar un nuevo espíritu social en un espacio y un ambiente limitado, y de la otra parte del hecho de que estos tentativos asumen para sus fundadores un carácter de representación de cara al mundo aristocrático.

Sin embargo, si bien San Leucio tiene como actividad productiva principal la manufactura de la seda (artesanal), Alvisópolis, al igual que las Nuevas Poblaciones de Colonización de Sierra Morena y Andalucía, se basará en la actividad agrícola como actividad productiva base, apoyada por la artesanía. El plan preveía la creación de una pequeña «polis» capaz de abastecerse únicamente de sus propios recursos económicos y de promover iniciativas en todos los campos, proporcionando el ejemplo de una comunidad laboriosa y autosuficiente.

Alvise frecuenta ambientes interesados en la reforma institucional en general y en la reforma agraria en particular, como elementos portantes del variado tentativo de actualización en la segunda mitad del siglo XVIII en el Véneto, y es por este motivo por el que se empeña en llevar a cabo un experimento en su finca sin recurrir al sistema de los grandes latifundios. La posesión de los Mocenigo de la finca (anteriormente denominada el *Molinat*) les sirve como lugar de aplicación sobre todo lo que se debatía en las academias agrarias y en el ámbito de los estudios agrarios, de veterinaria, de economía y del ámbito rural en general. Alvise mantiene amistad y correspondencia también con el economista Antonio Zanon. La construcción de la colonia se realiza a partir de 1796, encargándose el arquitecto Antonio Locatelli del diseño del mismo.

Actualmente, tanto San Leucio (FIG. 11) se presenta con un diseño arquitectónico definido y como un episodio de un amplio discurso territorial de difícil lectura porque no ha encontrado su completa realización y porque se ha superpuesto brutalmente el nuevo entramado edificado en el último siglo, que han alterado el equilibrio particular espacial y ambiental. Sin embargo, Alvisópolis (FIG. 12) apenas presenta modificaciones urbanas respecto a su configuración inicial.

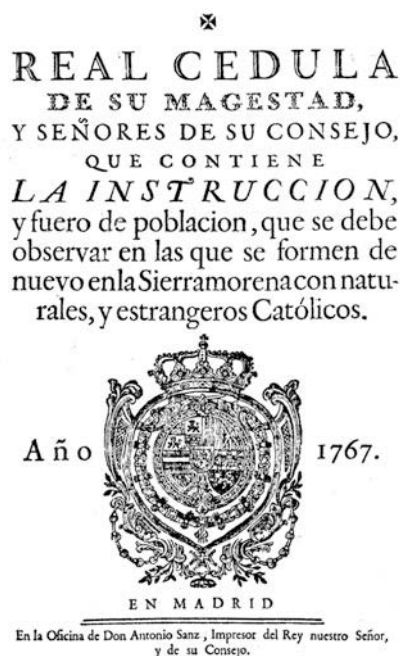


FIG. 10/ Cubierta del Fuero de las Poblaciones. 1767

Fuente: Antonio Sanz impresor.



FIG. 11/ Imagen aérea de San Leucio

Fuente: VISCUSI, 1999: 47.



FIG. 12/ Alvisópolis en la actualidad

Fuente: elaboración propia.

4. Conclusiones

Tanto las poblaciones de colonización de Sierra Morena como las nuevas colonias en Italia tenían un elemento en común: los borbones como soberanos y promotores de las empresas en ambos territorios. Pero esto no fue sólo el elemento común entre ambos sino que existen varias coincidencias desde el punto de vista urbanístico y social que se dan en los dos ámbitos, influenciados desde su base en la búsqueda de un nuevo concepto ilustrado de «ciudad ideal» común soñada por los soberanos:

- Basados en principios ilustrados e innovadores.
- Un estatuto comunitario igualitario.
- Programas de desarrollo rural y social.
- Equidistribución en el reparto.
- Felicidad como objetivo moral.
- Sistema de introducción de colonos.
- Producción artesanal.
- Autosuficiencia productiva.
- Estructura urbana en busca del «trazado perfecto».
- Búsqueda de integración e interrelación con la naturaleza.
- Arquitectura racional, versátil y austera.
- Posturas urbanas higienistas.

Sin duda alguna, son los déspotas ilustrados que se encuentran en la corte, principalmente durante el reinado de Carlos III, provenientes de diversos ámbitos culturales y territoriales, y de los que ya hemos hablado en otros apartados, los que influyen de una forma directa en el pensamiento y, por tanto, en la forma de hacer política y llevar a cabo las oportunas reformas en todas las disciplinas por parte del soberano.

Por tanto, no se hubiesen llevado a cabo las distintas empresas en las dos penínsulas primero, lógicamente, si no hubiesen sido go-

bernadas a finales del siglo XVIII por la misma dinastía, y segundo, si los mismos no hubiesen sido influenciados por el movimiento intelectual que se desarrollaba por Europa.

Estas experiencias forman parte de las que en Europa se están llevando a cabo, experimentos sociales y urbanísticos, de escalas normalmente reducidas como modelos que sean fácilmente dominables, modelos que permitan extender metodologías experimentales basadas en los principios ilustrados a situaciones más complejas. Se trata de un proyecto total que envuelve la vida de la comunidad en todos sus aspectos sociales y morales, hasta llevarla a modelo de sociedad alternativa: *La villa idéale de Chaux de Lédoux*, el falansterio de Fourier, la comunidad *Shakers* de Ann Lee, las colonias jesuitas en Paraguay, la reconstrucción de Avola en Siracusa, Grammichele, etc.

Se trató, por tanto, de actuar dentro de una situación histórica, modificándola hacia una finalidad ética e innovadora a través de normas de comportamiento especialmente elaboradas y creando formas tanto de defensa como de incentivos psicológicos, jurídicos, económicos, ambientales y urbanísticos. Sin embargo la realidad física de su ejecución así como de su evolución urbana en los diversos casos nos dejan urbes alejadas del concepto idealizado con el que fueron proyectados.

En conclusión, tanto las Nuevas Poblaciones de Colonización de Andalucía como las experiencias acaecidas en territorio italiano tienen en común no sólo el sueño Carlos III por llevar a cabo reformas innovadoras e ilustradas que afectaban a un amplio campo interdisciplinar y experimentando puntualmente con el intento de creación de «ciudades ideales» y que quedaron lejos de ser tales.

5. Bibliografía

- AAVV. (1977): *San Leucio: Archeologia, Storia, Progetto*. Ediz. Il Formichiere, Milán.
- ALCÁZAR MOLINA, C. (1930): *Los hombres del reinado de Carlos III. Don Pablo de Olavide (el colonizador de Sierra Morena)*. Ed. Voluntad. Madrid.
- BATTISTI, Eugenio & al. (1974): «San Leucio presso Caserta: recupero di un'utopia». *Rivista Contropazio*, 4.
- CHUECA GOITIA, F. (1970): *Breve historia del urbanismo*: 57. Alianza Editorial, Madrid.
- CUSMANO, S. C. & G. C. ROMBY. (2005): *Rappresentare l'utopia: viaggio tra le città possibili nell'Europa del Settecento*. Gangemi Stampa, Roma.
- DEFOURNEAUX, M. (1959): *Pablo de Olavide ou l'afrancesado (1725-1810)*. Presses Universitaires de France, París.
- GARCÍA PEÑA, C. & D. SUÁREZ QUEVEDO (1989): «Notas sobre arquitectura y urbanismo en las Nuevas Poblaciones de Sierra Morena y Andalucía», en *El arte en tiempo de Carlos III*: 137-144, Alpuerto, Madrid.

- GIMÉNEZ LÓPEZ, E. (1987): «Campomanes y la reforma de la administración territorial». *Coloquio internacional Carlos III y su siglo*. 1: 941-942, Universidad Complutense.
- HAMER FLORES, A. (2009): *La Intendencia de las Nuevas Poblaciones de Sierra Morena y Andalucía (1784-1835). Gobierno y administración de un territorio foral a fines de la Edad Moderna*. Universidad de Córdoba.
- MATTOS CÁRDENAS, L. (1987): «Olavide y el Urbanismo». *Actas de las VII Jornadas de Andalucía y América*. Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla, Sevilla.
- MONGIELLO, L. (1980): *San Leucio di Caserta: Analisi Architettonica, Urbanistica E Sociale*. Laterza, Bari.
- OLAVIDE Y JÁUREGUI, P. de (1797): *El Evangelio en triumpho o Historia de un filósofo desengañado*, Valencia: Imprenta de Joseph de Orga (Reed: Oviedo: Fundación Gustavo Bueno, 2004).
- OLIVERAS SAMITIER, J. (1998). *Nuevas poblaciones en la España de la Ilustración*. Colección Arquitectos, 2. Fundación Caja de Arquitectos, Madrid.
- PALACIO ATARD, V. (1987): «Las «Nuevas Poblaciones» de la Ilustración». *Revista Cuenta y Razón*: 29: 103-127.
- QUEVEDO ROJAS, C. (2015): «Valoración urbano-territorial de las poblaciones del s. XVIII: Prado del Rey», 135: 22-47, *Práctica urbanística*. Madrid.
- SÁNCHEZ-BATALLA MARTÍNEZ, C. (1988): «La Carolina y las Nuevas Poblaciones en la cartografía de la Colonización». *Actas del II Congreso Histórico de Nuevas Poblaciones: 1985: 541-550*. Diputación de Córdoba, Cajasur Obra Social, Jaén.
- ROMANELLI, G. (1983): «Alvisopoli come utopia urbana». *L'abaco*: 9-52.
- VISCUSI, P. (1999): *La Città del Sogno: Ella, Castell'Arquato, Sabbioneta, San Leucio, Crespi D'Adda*. Il Sapere. Salerno.

Efectos del planeamiento municipal en la protección de la Red Natura 2000: Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid

Braulio GARCÍA SUÁREZ (1) & Sergio DE LA CRUZ MATEOS (2)

(1) Arquitecto y Sociólogo & (2) Ingeniero de Montes.

RESUMEN: Este artículo tiene por objeto valorar la realidad de la integración de las políticas de ordenación del territorio y protección de espacios naturales en Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid. El trabajo se basa en la cuantificación de los términos municipales que no tienen adaptado su planeamiento para evitar la posible ocupación de sus espacios protegidos, y concretamente los de la Red Natura 2000. Esta situación que se da en un alto porcentaje de municipios de Castilla La Mancha, Extremadura y Madrid, puede implicar una infracción de las Directivas de la UE vigentes a este respecto. La protección eficaz del suelo mediante su adecuada clasificación conllevaría una mayor seguridad jurídica tanto para las administraciones como para posibles inversores, además de garantizar una protección efectiva de los hábitats naturales, la fauna y flora silvestres. El Marco de Acción Prioritaria español articula la posibilidad de financiar las medidas necesarias para asegurar la correcta gestión de la Red Natura 2000. Entre esas medidas se incluye la integración de los objetivos de conservación en la planificación urbanística, abriendo una posible vía de financiación para la revisión de los instrumentos de planeamiento o la redacción de planes de ordenación territorial de ámbito regional o subregional, que permitirían corregir esta situación.

DESCRIPTORES: Red Natura 2000. Espacios naturales protegidos. Ordenación del territorio. Urbanismo. Planeamiento urbanístico. Biodiversidad. Corredor ecológico. Infraestructuras verdes. Sostenibilidad.

1. La protección de la diversidad biológica

En 1992 la Unión Europea creó mediante la Directiva 92/43/CEE¹ la Red Natura 2000. Su objetivo es garantizar el man-

tenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitat naturales y de las especies de la fauna y la flora silvestres de interés comunitario en la Unión Europea. Esta red constituye una valiosa herramienta, en línea con el Con-

Recibido: 26.10.2015; Revisado: 25.11.2015.
Correo electrónico: braulio.garciasuarez@gmail.com;
sercruma@yahoo.es
Los autores agradecen los valiosos comentarios de los evaluadores anónimos.

¹ Directiva 92/43/CEE Del Consejo de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

Fig. 2/ Principales datos de los LIC / ZEC en las CC.AA. de Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid

Comunidad Autónoma	Número LIC/ZEC	Superficie Terrestre LIC/ZEC (ha)	% Territorio C.A.	Superficie Marina LIC/ZEC (ha)	Superficie Total LIC/ZEC (ha)
Andalucía	189	2.515.047,25	28,71	68.769,63	2.583.816,88
Castilla-La Mancha	72	1.564.441,64	19,70	0	1.564.441,64
Extremadura	89	933.776,62	22,40	0	933.776,62
Madrid	7	319.585,34	39,82	0	319.585,34

Fuente: MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE.

Fig. 3/ Principales datos de las ZEPAS en las CC.AA. de Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid

Comunidad Autónoma	Número ZEPA	Superficie Terrestre ZEPA (ha)	% Territorio C.A.	Superficie Marina ZEPA (ha)	Superficie Total ZEPA (ha)
Andalucía	63	1.614.779,65	18,43	30.224,92	1.645.004,57
Castilla-La Mancha	38	1.579.760,51	19,89	0	1.579.760,51
Extremadura	71	1.102.432,71	26,45	0	1.102.432,71
Madrid	7	185.428,12	23,10	0	185.428,12

Fuente: MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE.

Aunque esta estrategia constituye el vehículo principal de la actuación de la Unión Europea frente a la reducción de la biodiversidad, y orienta las actuaciones hacia aquellas áreas donde la UE posee mayor relevancia y valor añadido, alcanzar el objetivo EU 2020 requiere una aplicación plena de las Directivas medioambientales de la UE vigentes, así como una actuación a nivel nacional, regional y local.

En la actualidad, la Comisión Europea tiene abierto un procedimiento de infracción a España, por el retraso en la aprobación de los planes de gestión de los espacios RN2000, situación que ha hecho que muchas comunidades estén avanzando rápidamente en la elaboración de los mismos. Es de destacar el caso de Extremadura que ha creado un marco de regulación⁷ para toda la red de su territorio, con la aprobación de un Plan Director que servirá de referencia a los planes de gestión de cada espacio.

⁷ Decreto 110/2015, de 19 de mayo, por el que se regula la red ecológica europea Natura 2000 en Extremadura (DOE 105 de 3 de junio).

2. Integración de la diversidad biológica en las políticas sectoriales

La concienciación en la integración de la biodiversidad en las políticas sectoriales, y concretamente en la urbanística es relativamente reciente. En 2006 una comunicación de la Comisión sobre una estrategia temática para el medio ambiente urbano⁸ instaba a avanzar hacia una planificación urbana sostenible y hacia la utilización adecuada del suelo, que contribuya a reducir la expansión incontrolada y la pérdida de hábitats naturales y de la diversidad biológica. Según dicha Comunicación, la gestión integrada del medio urbano debe propiciar políticas de utilización del suelo sostenibles que eviten el crecimiento urbano desordenado y reduzcan el sellado del suelo, así como prever la promoción de la biodiversidad urbana y despertar la sensibilidad del ciudadano.

⁸ Comunicación de la Comisión, de 11 de enero de 2006, sobre una Estrategia temática para el medio ambiente urbano [COM(2005) 718 final, no publicada en el Diario Oficial].

Posteriormente la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, establece la integración de los requerimientos de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad en las políticas sectoriales como uno de sus principios inspiradores.⁹ También establece la ley que las Administraciones públicas en su respectivo ámbito competencial, integrarán en las políticas sectoriales los objetivos y las previsiones necesarios para la conservación y valoración del Patrimonio Natural, la protección de la Biodiversidad y la Geodiversidad, la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la prevención de la fragmentación de los hábitats y el mantenimiento y, en su caso, la restauración de la integridad de los ecosistemas¹⁰.

Según el propio Plan estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad 2011-2017¹¹, elemento fundamental de desarrollo de la Ley 42/2007:

«la planificación urbana constituye uno de los ámbitos con mayor incidencia en la biodiversidad debido a la ocupación del territorio. Los desarrollos urbanísticos constituyen una fuerte presión sobre la biodiversidad y a menudo acaban con las áreas naturales remanentes del entorno de los pueblos y ciudades. Frecuentemente los planes urbanísticos y otros planes o proyectos que se desarrollan en el medio urbano no suelen tener adecuadamente en consideración a la biodiversidad, que es percibida como un elemento ajeno a la ciudad. El plan además recuerda que tiene prevalencia la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística».

3. Conectividad ecológica del territorio

Aunque no hay duda de que la declaración de espacios naturales protegidos ha supuesto un paso importante para la protección de la biodiversidad, se ha puesto de manifiesto que no es eficaz por sí sola (GURRUTXAGA, 2011). La falta de conectividad entre estos espacios a través del territorio, provocada por la fragmentación de los hábitats, se señala como uno de los principales motivos de la pérdida de biodiversidad

(FAHRIG, 2003); y por tanto la existencia de corredores ecológicos y patrones de paisaje que promuevan la conectividad de especies, comunidades y procesos ecológicos es un elemento clave de la conservación de la naturaleza en ambientes modificados por los impactos humanos (BENNET, 1998). Estos aspectos son estudiados en la disciplina de la ecología del paisaje.

La Directiva Hábitats ya comentaba la importancia de mejorar la coherencia ecológica de la red Natura 2000, mediante la gestión de los elementos del paisaje que revisten una primordial importancia para la fauna y la flora silvestres:

«elementos que, por su estructura lineal y continua (como los ríos con sus correspondientes riberas o los sistemas tradicionales de deslinde de los campos), o por su papel de puntos de enlace (como los estanques o los sotos) resultan esenciales para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético de las especies silvestres»¹².

La Ley 42/2007, parece dar un paso más de acuerdo con las tendencias normativas en este sentido a distintos niveles (GURRUTXAGA & LOZANO, 2009). Así insta a las Comunidades Autónomas a fomentar la conservación de corredores ecológicos en el marco de sus políticas medioambientales y de ordenación territorial en referencia a la RN2000; así como prever el establecimiento de corredores en la planificación ambiental o en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN).

La Ley 42/2007 define como corredor ecológico:

«territorio, de extensión y configuración variables, que, debido a su disposición y a su estado de conservación, conecta funcionalmente espacios naturales de singular relevancia para la flora o la fauna silvestres, separados entre sí, permitiendo, entre otros procesos ecológicos, el intercambio genético entre poblaciones de especies silvestres o la migración de especímenes de esas especies»¹³.

Estas zonas de especial interés para el mantenimiento de la conectividad deben ser analizadas espacialmente en el diagnóstico del medio físico, de cara a incluirlas en la planificación del sistema de espacios abiertos en los instrumentos de ordenación (MATA & OLCINA, 2010).

⁹ Art.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, modificado por la Ley 33/2015 de 21 de septiembre.

¹⁰ Art.5 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, modificado por la Ley 33/2015 de 21 de septiembre.

¹¹ Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre, por el que se aprueba el Plan estratégico del Patrimonio Natural y

de la Biodiversidad 2011-2017, en aplicación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

¹² Art. 10 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

¹³ Art.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

En la actualidad el concepto de corredor ecológico está siendo enmarcado dentro del de *infraestructura verde*, concepto este que ahonda en la importante contribución de la naturaleza para un desarrollo socioeconómico más sostenible y eficiente, y por tanto en su papel dentro del territorio.

La Comisión Europea define la infraestructura verde como una:

«red estratégicamente planificada de zonas naturales y seminaturales de alta calidad con otros elementos medioambientales, diseñada y gestionada para proporcionar un amplio abanico de servicios ecosistémicos y proteger la biodiversidad tanto de los asentamientos rurales como urbanos.» (COMISIÓN EUROPEA 2013).

Según la propia Comisión, las infraestructuras verdes pueden contribuir considerablemente a la consecución de numerosos objetivos de la UE, especialmente en relación con el desarrollo regional y rural, el cambio climático, la gestión del riesgo de catástrofes, la agricultura, la silvicultura y el medio ambiente. La nueva estrategia en materia de infraestructura verde defiende la integración plena de la infraestructura verde en estas políticas de forma que se convierta en un componente estándar del desarrollo territorial en toda la UE. (COMISIÓN EUROPEA 2014).

En este sentido el legislador nacional parece ser sensible a estos temas y en la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad ha incluido un capítulo al respecto: «*Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas*» con objeto de garantizar la conectividad ecológica y la restauración del territorio español¹⁴.

4. Planes e instrumentos supramunicipales

4.1. El sistema de espacios abiertos

Tanto la integración en las políticas sectoriales, como la conectividad ecológica y el desarrollo y aplicación de la Red Natura 2000 son líneas de trabajo que Europarc-España establece para mejorar la gestión de las áreas protegi-

das en España (EUROPARC-ESPAÑA, 2009), y es evidente que una adecuada ordenación del territorio es necesaria para alcanzar este objetivo.

Ante esta situación, la planificación adecuada de un sistema de espacios abiertos o libres (suelo no urbanizable) en los instrumentos supramunicipales puede suponer una valiosa herramienta para garantizar la protección efectiva de los espacios naturales protegidos y la biodiversidad, al permitir una ordenación más integral del territorio y vincular a los planes municipales en su cumplimiento. Estos instrumentos no pueden declarar nuevos espacios como protegidos, pero sí preservar de la acción urbanizadora aquellos que se considere conveniente por los servicios ecológicos que prestan (MATA & OLCINA, 2010).

Se entiende por espacios abiertos o libres en el marco del territorio como el «suelo no dedicado a usos urbanos o paraurbanos, es decir, espacio mayoritariamente exento de construcciones, sea de uso forestal, pastoral, agrícola o plenamente silvestre, con independencia del estatuto jurídico o del régimen de propiedad a que esté sometido» (FOLCH, 2003).

Lamentablemente, aunque en la legislación el sistema de espacio libre adquiere el rango de sistema estructural, al mismo nivel que el de comunicaciones y transportes o el de equipamientos y servicios, en la práctica el espacio libre ha jugado un papel secundario y pasivo en la mayoría de las propuestas de ordenación plasmadas en los planes, ocupando lugares residuales reservados para futuros desarrollos urbanísticos o destinados preferentemente al uso recreativo, sin prestar atención a su función natural y ecológica. (FERIA & *al.*, 2009).

4.2. El desarrollo de instrumentos supramunicipales

La elaboración y aprobación de planes de ordenación territorial supramunicipal en España ha sido un proceso lento y prácticamente se restringe a la última década, con un desarrollo muy desigual entre las distintas Comunidades Autónomas (GURRUTXAGA, 2014) (ver FIG. 4) debido principalmente a la ausencia de una legislación básica estatal de ordenación del territorio que establezca un primer marco de actuación y vincule a las leyes autonómicas (MATA, 2005).

¹⁴ Capítulo III de la Ley 33/2015 de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

FIG. 4/ Distribución por Comunidades Autónomas de los instrumentos de ordenación integral del territorio aprobados en España

Comunidad Autónoma	Plan regional aprobado	Nº de planes subregionales aprobados (incluyendo los litorales)
Andalucía	x	17
Aragón	x	2
Cantabria		1
Castilla y León	x	5
Castilla-La Mancha		0
Cataluña	x	7
Comunidad de Madrid		0
Comunidad Valenciana	x	0
Extremadura		3
Galicia	x	1
Islas Baleares	x	3
Islas Canarias	x	7
La Rioja		0
Navarra	x	5
País Vasco	x	12
Principado de Asturias	x	1
Región de Murcia		1

Fuente: GURRUTXAGA, 2014.

Respecto a la consideración de los espacios naturales protegidos en la ordenación del territorio, las normas autonómicas (con excepción de Aragón y Canarias) no los incluyen expresamente dentro de los contenidos ambientales de los instrumentos de planificación. Y tampoco consideran la función que juegan los suelos protegidos por los instrumentos de planificación en el diseño de las redes de espacios protegidos (MATA, 2005).

Hacemos a continuación un breve repaso del estado de las Comunidades Autónomas objeto del estudio en la aprobación de instrumentos supramunicipales.

Se puede afirmar que **Andalucía** es una de las comunidades autónomas con iniciativas pioneras en la integración de políticas de ordenación del territorio y de protección de espacios naturales. Los Planes Especiales de Protección del Medio Físico (PEPMF), cuyos acuerdos de aprobación fueron publicados en el BOJA entre 1986 y 1987, establecieron lo que podrían considerarse las bases para la definición de la red de ENP con valores de ordenación territorial (FLORIDO, 2013). Estos planes, actualmente incluidos en el Plan de

Ordenación Territorial de Andalucía (POTA), han ejercido una influencia positiva al promover la clasificación de suelos no urbanizables especialmente protegidos (ZOÍDO, 2002) por lo que es justo elogiar el papel que han ejercido.

El POTA fue todavía más lejos al integrar los elementos de interés patrimonial, tanto cultural como natural, con objeto de unificar su gestión. Introdujo así una nueva figura de planeamiento, el *Sistema de Patrimonio Territorial de Andalucía*, (ver FIG. 5) en el que se incluyen entre otras figuras los ENP, los LIC y las ZEPA. Aunque el POTA no menciona expresamente a las ZEPA en ningún momento ni las incluye en la cartografía, grave carencia que consideramos hace desmerecer al documento, se entiende quedan incluidas al ser una figura internacional y ser considerada como parte de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (FLORIDO, 2013).

Extremadura, ha hecho ciertos progresos en la elaboración de estos instrumentos al amparo de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación territorial de Extremadura. Hasta el momento tiene tres Planes Territoriales aprobados, y otros nueve en fase de tra-

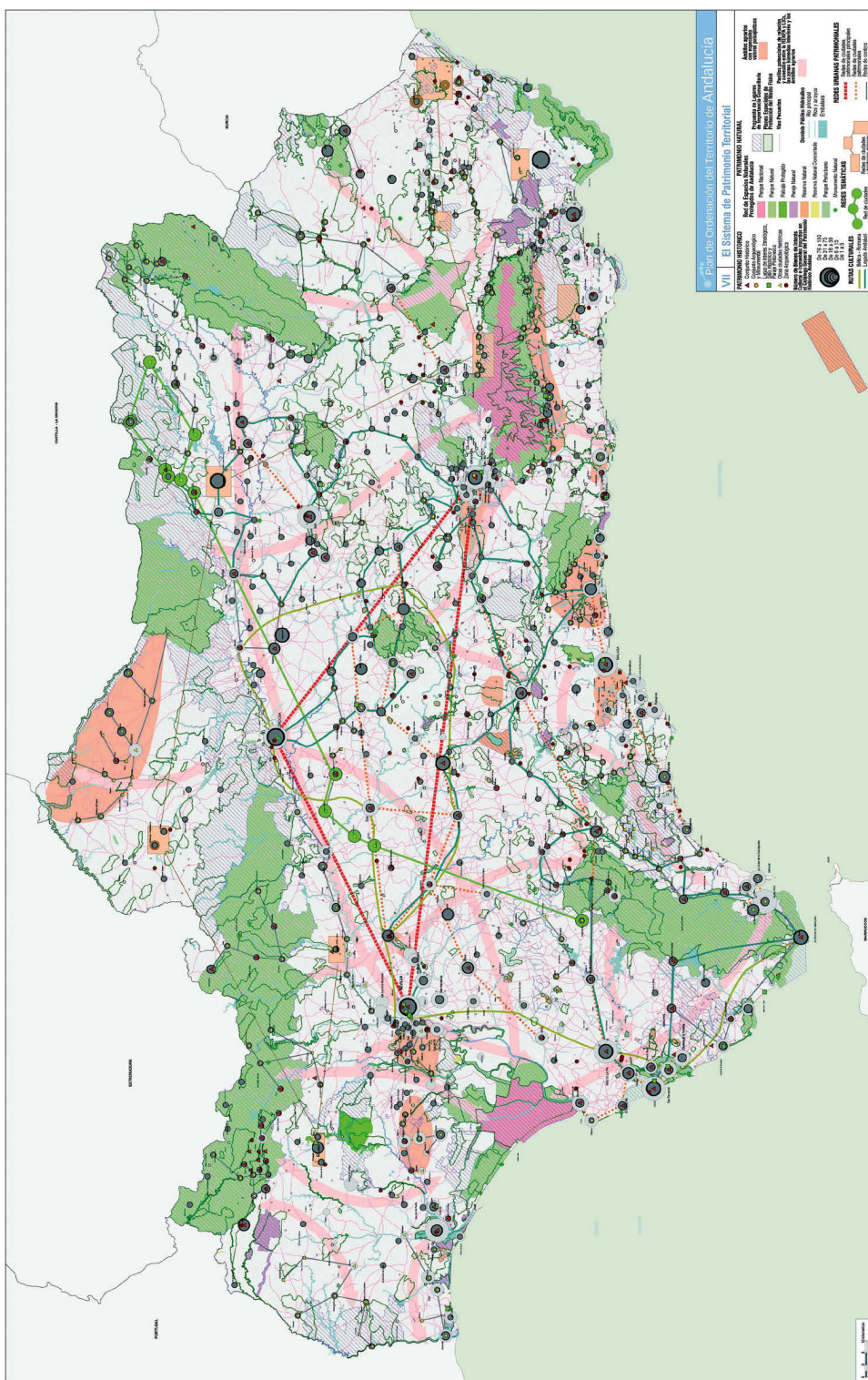


FIG. 5/ El Sistema de Patrimonio Territorial

Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

mitación. Aunque estos tres primeros planes no recogen de manera sistemática y clara los espacios naturales y las figuras de protección situados en su territorio, sí indican como debe clasificarse el suelo de los espacios más representativos en los planeamientos municipales.

Actualmente la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación territorial de Extremadura, ha sido modificada por la Ley 10/2015, de 8 de abril.

Castilla-La Mancha, pese haber iniciado en 2007 la «Estrategia Territorial de Castilla-La Mancha», al amparo del *Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística*; y habiéndola expuesto públicamente a finales de 2010, aún hoy no ha entrado en vigor. Actualmente están pendientes de aprobación cinco planes subregionales.

Llama la atención el caso de la Comunidad de **Madrid**, que pese a ser la segunda comunidad autónoma en crear un marco legal para la planificación del territorio con la *Ley 10/1984, de Ordenación del Territorio*, ha fracasado para dotarse de instrumentos de ordenación a nivel regional y subregional (VALENZUELA, 2010). Aunque más tarde, al amparo de la *Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo*, se establecieron las bases jurídicas para la redacción de tres instrumentos diferentes de planeamiento, lamentablemente nunca se llegaron a implementar. El único documento elaborado fueron las Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial, que en los aspectos de medio ambiente adolecía de muchísimas carencias (HORTIGÜELA & *al.*, 1997). La ley vigente en la actualidad es la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid que deroga en buena parte la Ley 9/1995, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, salvo los títulos II, III y IV, que se refieren a la ordenación del territorio y a los Planes que la definen, y a las actuaciones de interés regional.

Las tendencias expansivas de las áreas metropolitanas de Madrid bajo el actual modelo de desarrollo, producen unos impactos ambientales y socioeconómicos insostenibles a largo plazo que no debería tardarse en abordar. Entre los impactos ambientales destacan el estrés a los ecosistemas, la reducción de los hábitats naturales y el desplazamiento de las actividades agrícolas a áreas menos productivas (LEBOREIRO, 2009).

5. Situación del planeamiento de municipios de Madrid, Castilla-La Mancha y Extremadura respecto a los espacios naturales

Con objeto de valorar la protección efectiva de los espacios naturales protegidos y los de la RN2000 a través del planeamiento, se han analizado los términos municipales de Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid susceptibles de no recoger una clasificación adecuada del suelo por haberse aprobado con anterioridad a la declaración de esos espacios protegidos. En adelante tanto a los municipios como a los espacios en esta situación los designaremos como *afectados*.

El estudio se ha realizado con la información más actualizada posible. Así con respecto a los instrumentos de planeamiento de Castilla-La Mancha y Extremadura, se ha utilizado la información que pone a disposición la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas sobre la Encuesta de Infraestructuras y Equipamientos Locales (EIEL) del año 2013. En el caso de Madrid se consultó la información publicada por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio actualizada a junio de 2015.

En cuanto a los espacios protegidos, se han tenido en cuenta los espacios RN2000 y los espacios naturales protegidos, en adelante ENP, declarados en virtud de la legislación nacional y autonómica (ver FIG. 6). La información relativa a estos espacios se ha obtenido de las consejerías de medio ambiente de las respectivas Comunidades Autónomas.

Para la realización del análisis y con objeto de normalizar la información, no se han incluido los ENP asociados de manera exclusiva a cursos de agua, ya que para el caso que nos ocupa son los organismos de cuenca correspondientes los responsables de gestionar estas superficies. No obstante si habría que tener en cuenta la valiosa función de estos espacios como corredores ecológicos de cara a un planeamiento territorial. Tampoco se han tenido en cuenta los espacios protegidos recogidos ya en los planes de ordenación territorial de Extremadura, ya que se entiende quedan recogidos por esos instrumentos. El total de espacios considerados sobre los que se realiza el análisis se indican en la FIG. 11.

Las posibles desviaciones en el cálculo de los municipios y espacios afectados se pue-

Fig. 6/ Figuras de espacios naturales protegidos consideradas

	Castilla-La Mancha	Extremadura	Madrid
Figuras Legislación Nacional	<ul style="list-style-type: none"> – Parque Nacional. – Parque Natural. – Reserva Natural. – Monumento Natural. – Paisaje Protegido. 	<ul style="list-style-type: none"> – Parque Nacional. – Parque Natural. – Reserva Natural. – Monumento Natural. – Paisaje Protegido. 	<ul style="list-style-type: none"> – Parque Nacional. – Reserva Natural.
Figuras Legislación Autonómica	<ul style="list-style-type: none"> – Microrreserva. – Reserva fluvial. 	<ul style="list-style-type: none"> – Parque Periurbano. – Zona de Interés Regional. – Lugar de Interés Científico. – Corredor Ecológico y de Biodiversidad. 	<ul style="list-style-type: none"> – Parque Regional. – Paraje Pintoresco. – Sitio Natural. – Monumento Natural de interés Nacional.

Fuente: elaboración propia a partir de la legislación estatal y autonómica.

de deber al desfase en la actualización de la información utilizada, al no tener en cuenta aquellos municipios con instrumentos de planeamiento que se encuentran en trámite de revisión. Hay que considerar por tanto este análisis como una primera aproximación al número de municipios que se encuentran en la situación planteada.

Mediante la utilización de sistemas de información geográfica y hojas de cálculo, se han identificado tanto los municipios como los es-

pacios protegidos en los que estos fueron declarados con posterioridad a la aprobación del planeamiento municipal.

En la FIG. 7 se indica de manera comparada el número de municipios existente por provincia, y el número de municipios con ENP y RN2000 dentro de sus límites. También se indica el número de municipios que estarían afectados por la situación planteada tanto por la presencia de ENP y RN2000, como solo los afectados por RN2000 (ver Figs. 8, 9 y 12).

Fig. 7/ Número de municipios totales por provincia y municipios afectados

	Número de municipios	Nº de municipios con ENP y RN2000	Nº de municipios AFECTADOS por la presencia de	
			ENP y RN2000	RN2000
Castilla-La Mancha				
Albacete	87	57	52	50
Ciudad Real	102	78	64	59
Cuenca	238	129	122	119
Guadalajara	288	172	154	142
Toledo	204	136	112	109
Total	919	572	510	479
Extremadura				
Badajoz	165	125	67	58
Cáceres	223	205	147	138
Total	388	330	214	196
Madrid				
Madrid	179	140	96	91

Fuente: elaboración propia a partir del análisis realizado.

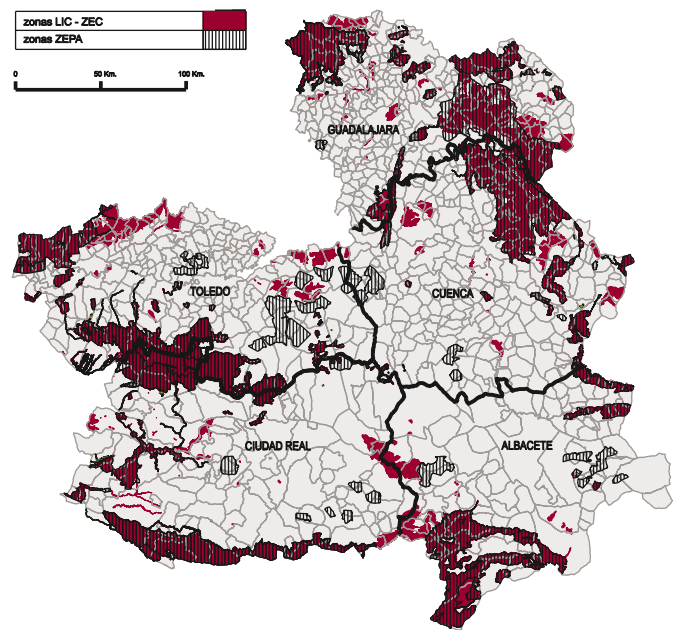


FIG. 8/ Red Natura 2000 en Castilla-La Mancha

Fuente: elaboración propia a partir de cartografía de la Red de Áreas Protegidas de Castilla-La Mancha.

En esta primera aproximación se puede afirmar que del total de municipios de Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid que presentan dentro de sus límites un área protegida, el 89%, 65% y 69%

respectivamente, no tienen sus planes de ordenación adaptados convenientemente a esta circunstancia; de los que la gran mayoría son municipios que acogen espacios de la RN2000.

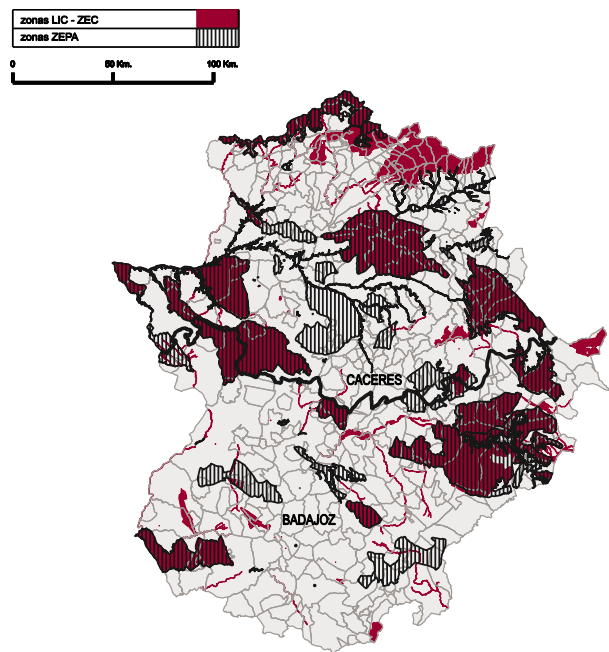


FIG. 9/ Red Natura 2000 en Extremadura

Fuente: elaboración propia a partir de cartografía de la Junta de Extremadura.

Realizar el análisis desde la perspectiva de los espacios protegidos es más complicado ya que sobre un mismo espacio pueden recaer varias figuras de protección. Hay que matizar por tanto que el estudio se realiza sobre los espacios declarados bajo cada una de esas figuras, pudiendo corresponder con un mismo espacio físico o no (e.g. un espacio que es LIC y ZEPA aparecerá dos veces). Bajo esta consideración se indica en la FIG. 10 el número de espacios protegidos afectados en cada provincia.

FIG. 10/ Número de espacios afectados en cada provincia

En cada provincia	Red Natura 2000		Espacios Naturales Protegidos
	LIC / ZEC	ZEPA	
Castilla-La Mancha			
Albacete	11	5	23
Ciudad Real	16	10	40
Cuenca	18	10	21
Guadalajara	21	11	14
Toledo	13	11	20
Extremadura			
Badajoz	21	27	15
Cáceres	31	37	12
Madrid			
Madrid	7	6	5

Nota: No se incluyen los totales por columna porque un mismo espacio puede estar en más de una provincia, y en ese caso se podría aumentar artificialmente el número de espacios afectados.

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de las declaraciones de espacios protegidos y de la aprobación de planeamientos municipales.

La información agregada por Comunidad Autónoma se puede consultar en la FIG. 11, junto con el total de espacios considerados para el análisis bajo las premisas antes comentadas. En la misma figura se muestra el alto porcentaje de espacios afectados respecto al total considerado.

El hecho de que un alto porcentaje de los municipios, no haya adecuado su planeamiento urbanístico con objeto de evitar la posible ocupación de espacios de la Red Natura 2000, supone una fuerte amenaza para la protección de la biodiversidad que estos espacios alojan y con posible infracción de las Directivas medioambientales de la UE vigentes, en el marco de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad para 2020 (ver FIG. 7).

Esta situación deriva en la imperante necesidad de redactar y/o revisar los planes de ordenación municipales con objeto de definir correctamente la clasificación urbanística de las áreas protegidas, o bien la redacción de Planes de Ordenación del Territorio o Planes Especiales de Protección del medio natural. La protección eficaz del suelo mediante su adecuada clasificación conllevaría las siguientes ventajas:

- Garantizar la protección efectiva de los hábitats naturales así como de la fauna y flora silvestres.
- Asegurar la aplicación plena y efectiva de las Directivas europeas al marco normativo urbanístico de las Comunidades Autónomas.
- Colaborar en el cumplimiento de los objetivos planteados en las estrategias de la Unión Europea y de España sobre diversidad biológica.
- Proporcionar una mayor seguridad jurídica tanto a las administraciones como a posibles inversores.

FIG. 11/ Número de espacios totales y afectados en cada Comunidad Autónoma

	Total de espacios considerados			Espacios afectados			Espacios afectados sobre el total considerados (%)		
	Red Natura 2000		ENP	Red Natura 2000		ENP	Red Natura 2000		ENP
	LIC / ZEC	ZEPA		LIC / ZEC	ZEPA		LIC / ZEC	ZEPA	
Castilla-La Mancha	69	38	122	68	37	114	99%	97%	93%
Extremadura	57	70	29	50	59	24	88%	84%	83%
Madrid	7	7	9	7	6	5	100%	86%	56%

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de las declaraciones de espacios protegidos y de la aprobación de planeamientos municipales.

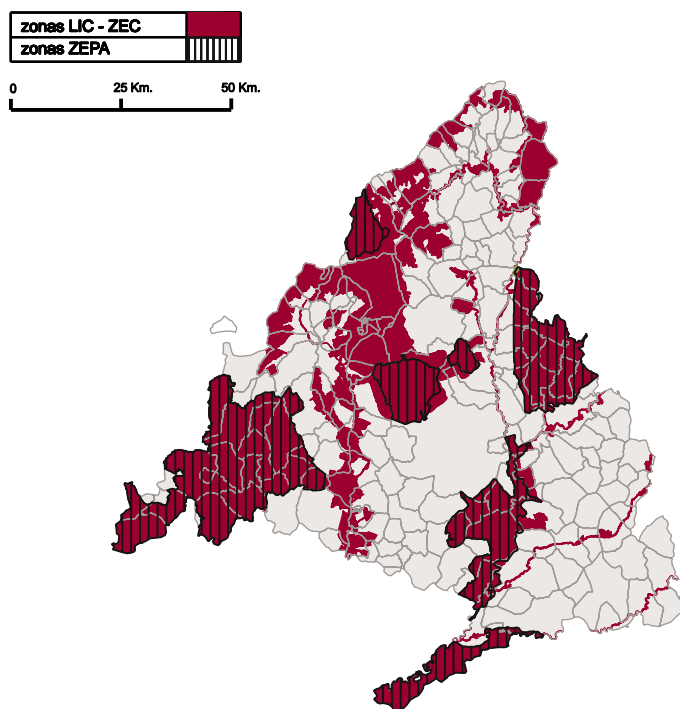


FIG. 12/ Red Natura 2000 en Madrid

Fuente: elaboración propia a partir de cartografía de la Comunidad de Madrid.

6. Financiación de planeamiento en municipios con espacios de la Red Natura 2000

La Directiva Hábitats establece que la Comisión Europea deberá evaluar, junto con los Estados Miembros, las necesidades de cofinanciación para asegurar la correcta gestión de la RN2000¹⁵. No existe por tanto un fondo específico para este fin sino que se espera que los Estados Miembros utilicen los instrumentos financieros comunitarios existentes¹⁶.

Para facilitar la integración de las necesidades de financiación, se crearon los Marcos de Acción Prioritaria (MAP), instrumentos que los Estados Miembros elaboraron a escala nacional o regional a lo largo de 2013.

A este respecto el MAP español¹⁷ indica en sus *Disposiciones legales y administrativas para la protección y la gestión de los lugares natura 2000*, que entiende como planes o ins-

trumentos de gestión sectoriales entre otros los Planes de Ordenación Territorial, los Planes Generales Municipales de Ordenación, los Planes de Ordenación de Embalses, los Planes Hidrológicos, etc.

Este hecho se concreta en la medida número 12, establecida con prioridad muy alta, que el MAP define entre otras para alcanzar la segunda prioridad estratégica: *Asegurar la gestión eficaz de los lugares Natura 2000*; para la que se indican los instrumentos financieros utilizables para ello.

Los MAP están facilitando el proceso para integrar las necesidades de financiación de la Red Natura 2000 en los fondos europeos; pero son las Comunidades Autónomas las que tienen un papel clave en este proceso, puesto que en último término son las responsables de las programaciones regionales de los fondos a través de sus programas operativos.

¹⁵ Art. 8 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

¹⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al

Consejo, «Financiación de Natura 2000» [COM (2004) 431].

¹⁷ Marco de Acción Prioritaria para La Red Natura 2000 en España para el periodo de financiación 2014-2020. Julio 2014 (Versión 2.1).

Fig. 13/ Medida nº 12 del Marco de Acción Prioritaria para la Red Natura 2000 en España

Medida	Tipos de hábitat/ especies objetivo	Financiación (*)
12. Incluir los objetivos de conservación de la Red Natura 2000 en las diferentes planificaciones sectoriales (forestal, hidrológica, costas, marina, urbanismo , industrial, obras públicas, agrícola, caza, desarrollo rural, etc.) así como en otros instrumentos de planificación (Inventario Español del Patrimonio Natural y Biodiversidad-IEPNB, Sistema de Indicadores del Patrimonio Natural y Biodiversidad, etc.) (5.7.1, 5.7.3, 5.7.4, 5.7.5, 5.7.6, 5.7.7, 27.1.8, 28.1.3)	Todos los tipos de hábitat y las especies Natura 2000. Todos los espacios de Natura 2000.	FEADER Art. 20 ¹⁸ ; FEDER Art. 5.6d, 3.1f ¹⁹

(*) El articulado indicado es referido a los correspondientes reglamentos de desarrollo de cada instrumento de financiación.

Fuente: Marco de Acción Prioritaria para la Red Natura 2000 en España para el periodo de financiación 2014-2020. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Se entiende por tanto que los instrumentos FEDER y FEADER deberían poder financiar estudios de planificación territorial con presencia de Red Natura 2000, con objeto de garantizar una protección eficaz de estos espacios.

7. Conclusiones

La preservación eficaz de los espacios que albergan una rica diversidad biológica y de aquellos otros que permiten la expresión de sus funciones ecológicas, conlleva la necesidad de incorporar el suelo no urbanizable como un referente básico de la ordenación territorial.

La realidad sistémica de estos espacios obliga a cambiar el tradicional marco conceptual de ordenación a escalas supramunicipales, y así poder crear una red coherente y funcional en todo el territorio que vincule a los municipios en su cumplimiento.

La ordenación del territorio se configura en el Estado español como una competencia exclusi-

vamente autonómica, con unos objetivos planificadores claramente regionales, en base a las competencias fijadas en la Constitución de 1978.

La escala autonómica se plantea como la adecuada para potenciar las sinergias entre la red de espacios protegidos y el funcionamiento del territorio regional, como un territorio en el que se integra la red. Pero para obtener la aprobación de un plan de ámbito regional, es decir de ordenación integral de ámbito autonómico, que es el adecuado por su proximidad a la realidad local y municipal, se requiere una concertación política y social que es difícil de alcanzar en un plazo inferior al periodo de una legislatura.

Por ello, para conseguir la protección eficaz de los espacios de la Red Natura 2000, en un plazo relativamente corto, lo más razonable sería redactar y aprobar planes subregionales: Planes de Ordenación del Territorio en la Comunidad de Castilla La Mancha; Planes Territoriales en la Comunidad de Extremadura; y Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural en la Comunidad de Madrid.

8. Bibliografía

- BENNET, A. F. (1998): *Linkages in the Landscape: The Role of Corridors and Connectivity in Wildlife Conservation*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 2003.
- COMISIÓN EUROPEA (2013): *Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa. COM (2013) 249 final*. Comisión Europea, Bruselas.

— (2014): *Construir una infraestructura verde para Europa*. Unión Europea, Bélgica.

ESPAÑA. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO (MARM) (2010): «Red Natura 2000. Análisis y Prospectiva». *Serie Medio Ambiente* nº3. Subdirección General de Análisis, Prospectiva y Coordinación, Subsecretaría. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

¹⁸ Reglamento (UE) nº 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo.

¹⁹ Reglamento (UE) Nº 1301/2013 Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1080/2006.

- EUROPARC-ESPAÑA (2009): *Programa de trabajo para las áreas protegidas 2009-2013*. FUNGOBE, Madrid.
- FAHRIG, L. (2003): «Effects of habitat fragmentation on biodiversity», en *Annual Review of Ecology, Evolution and Systematics*, 34: 487-515.
- FERIA, J. M. & J. SANTIAGO (2009): «Funciones ecológicas del espacio libre y planificación territorial en ámbitos», [en línea]: *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-299.htm>>. [Consulta: 01/06/2015].
- FLORIDO, G. (2013): «El patrimonio territorial en el plan de ordenación del territorio de Andalucía: indefiniciones y dificultades para un conocimiento preciso», en: *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 63: 173-201.
- FOLCH, R. (2003): «Los conceptos socioecológicos de partida. Principios ecológicos versus criterios territoriales», en R. FOLCH, (coord.): *El territorio como sistema. Conceptos y herramientas de ordenación*: 19-42, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- GURRUTXAGA, M. (2011): «La gestión de la conectividad ecológica del territorio en España: Iniciativas y retos», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 56: 225-244.
- (2014): «Categorización de corredores ecológicos en función de su contribución a la conectividad de la red Natura 2000. Implicaciones para la ordenación del territorio», en *GeoFocus (Artículos)*, 14: 68-84.
- & P. J. LOZANO (2009): «La integración de la conectividad ecológica en los instrumentos de ordenación y planificación territorial: una revisión», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 49: 45-66.
- HORTIGÜELA, F. et al. (1997): *Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid*, FUNDICOT, Madrid <<http://www.fundicot.org>>
- LEBOREIRO, A. (2009): Presentación «Desarrollo Territorial de la Comunidad de Madrid. Hacia una cultura de la ordenación del territorio», en *Euskal Hiria 2009. VIII Edición. El Planeamiento Territorial, una reflexión desde la Innovación*.
- MATA, R. (2005): *Integración de los espacios naturales protegidos en la ordenación del territorio*. EUROPARC-España, Madrid.
- & J. OLCINA, (2010): «El sistema de espacios libres», en L. GALIANA & J. VINUESA (Coord.) *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*: 87-128, Ed. Síntesis, Madrid.
- VALENZUELA, M. (2010): «La planificación territorial de la región metropolitana de Madrid. Una asignatura pendiente», en *Cuadernos Geográficos*, 47 (2010-2): 95-129.
- ZOIDO, F. (2002): «Andalucía, cohesión y diversidad territorial», en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, VI, 128, 1 de noviembre. <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-128.htm>> [Consulta: 08/06/2015].

Abreviaturas

- CC.AA.:** Comunidades Autónomas.
- EIEL:** Encuesta de Infraestructuras y Equipamientos Locales.
- ENP:** Espacio Natural Protegido (derivado de la legislación nacional y autonómica).
- FEDER:** Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
- FEADER:** Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.
- LIC:** Lugar de Importancia Comunitaria.
- MAGRAMA:** España Ministerio de Agricultura, Medio Ambiente y Alimentación.
- MAP:** Marco de Acción Prioritaria.
- PEPMF:** Plan Especial de Protección del Medio Físico.
- POT:** Plan de Ordenación Territorial.
- POTA:** Plan de Ordenación Territorial de Andalucía.
- RN2000:** Red Natura 2000.
- ZEC:** Zona de Especial Conservación.
- ZEPA:** Zonas de Especial Protección para las Aves.

Las estrategias de rehabilitación en los planes de vivienda: Comunidad Valenciana 1986-2015

Gabino PONCE HERRERO

Catedrático Geografía Humana de la Universidad de Alicante.

RESUMEN: Los centros históricos valencianos no han podido aprovechar al máximo las herramientas contenidas en los planes oficiales de vivienda. Las ayudas, siempre escasas, han mantenido desde sus orígenes un sesgo social que ha predominado sobre los criterios de conservación del patrimonio arquitectónico. Se analizan los efectos sobre la rehabilitación arquitectónica de las estrategias oficiales de viviendas protegidas, desarrolladas en la Comunidad Valenciana desde 1991. Se mantiene la hipótesis de que podían haber sido una eficaz herramienta de recuperación de los tejidos urbanos y, sin embargo, han contribuido en forma muy modesta a paliar el vaciamiento de los centros de las ciudades. Se concluye que sus efectos sobre el patrimonio arquitectónico han sido modestos, conforme con el marcado carácter asistencial de las políticas oficiales.

DESCRIPTORES: Rehabilitación. Viviendas. Centros históricos. Planes de vivienda.

1. Introducción

Con algunos años de retraso con respecto a la Europa más desarrollada, el proceso de expansión urbana sobre las periferias de las ciudades valencianas (y españolas) fue decayendo en los años 1980 y 1990, dejando tras de sí unos centros históricos muy afectados por la creciente disfuncionalidad (habitacional, económica y de movilidad) y unas periferias cuajadas de barrios dormitorio, áreas productivas y nuevas centralidades conformes con la lógica de la movilidad individual. La crisis española de los

años 1980 supuso una primera reflexión urbanística sobre el modelo urbano centrífugo generado, e incorporó al debate científico conceptos ya analizados con anterioridad en el resto de Europa, como los de *ciudad difusa* o la *metapolis* entendida como ciudad de lugares y flujos cambiantes, hacia los que parecía orientarse el urbanismo español (PONCE, 2006).

En general, se criticaba el modelo urbano científico aplicado al diseño urbano evolucionado desde los primeros planteamientos de la *ciudad moderna*, que había vaciado de

contenidos y significados simbólicos a la *ciudad histórica*. En ese contexto de crisis se incorpora al debate las propuestas del *urbanismo de la austeridad* desarrolladas por CAMPOS VENUTI, 1981, con el objeto de recuperar para la vida, el ocio, el negocio y la relación los espacios centrales de la ciudad, sobre la base de mejoras urbanísticas y de la rehabilitación del parque de viviendas, que hasta ese momento habían sido derrochadas por un urbanismo capitalista desaforado y especulativo.

Problema generalizado en Europa, la propia Unión Europea destinaba parte de sus fondos FEDER para la cohesión regional a poner en marcha, desde 1990 (periodo piloto), la denominada iniciativa URBAN para la experimentación en recuperación de zonas urbanas y barrios en situación de crisis, mediante acciones innovadoras e integradoras¹. Con marcado criterio social, la principal aportación de sus distintas fases en España ha sido la incorporación de un enfoque colaborativo e integrado para la resolución de los problemas, la mejora de la gobernanza y el intercambio de buenas prácticas con otras ciudades, con el objeto de definir «un método de acción contra el declive urbano» (DE GREGORIO, 2010), que abrieron el camino a nuevos enfoques integrados y participados en las actuaciones municipales, observados en la etapa final de los planes de viviendas analizados en la Comunidad Valenciana, y que fueron recogidos también en otras comunidades autónomas².

En ese contexto, Parkinson identificaba el problema en Gran Bretaña y la complejidad de su solución, difícil de abordar desde actuaciones aisladas y sectoriales (PARKINSON, 1996), abordando, con otros, el concepto de «regeneración urbana integrada» como una síntesis de políticas públicas orientadas a resolver cuestiones sociales, económicas, físicas y medioambientales en ámbitos urbanos muy concretos (ROBERTS & SYKES, 2000). Esa visión integral, con asignación clara de funciones a los diferentes actores que intervienen de manera coordinada y que vinculan la regeneración con otras estrategias sectoriales y territoriales, aparece implícita en los planes de viviendas analizados desde mediados de los años 2000, y ya como sustento conceptual en los desarrollados a partir de 2009.

Son medidas en línea con la promulgación de la *Ley Estatal de Suelo* (Texto Refundido de 2008) reorientada hacia la regeneración de los tejidos urbanos existentes, la *Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local* (aprobada en 2011), que establece la regeneración urbana integrada de los tejidos urbanos consolidados como prioridad de las inversiones públicas (MATA & MÉNENDEZ, 2014), la *Ley de Economía Sostenible*, de 2011 y el Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, impulsoras de la rehabilitación, la renovación y el fomento de los alquileres, y con la más reciente *Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, para el fomento de la recuperación social, económica y medioambiental de la ciudad consolidada (DE LA CRUZ, 2014).

Pero tales propuestas, tal como señala Parkinson (PARKINSON, 2014), pese a ser contempladas en el urbanismo español (y valenciano) y, de hecho, a pesar de constituir el argumento científico de los planes de recuperación de los centros históricos, quizá por genéricas, tardías y descoordinadas, no han sido capaces hasta el presente de generar centros históricos sostenibles ni competitivos, apropiados para frenar el éxodo de población y funciones hacia las periferias.

En ese contexto, se analizan aquí los resultados de una herramienta de largo recorrido: las ayudas a la rehabilitación contenidas en los planes oficiales de viviendas. La hipótesis que sustenta este trabajo es que las estrategias oficiales de ayudas a la rehabilitación de viviendas, desarrolladas en la Comunidad Valenciana desde 1991, que podían haber sido una eficaz herramienta de recuperación de los tejidos urbanos históricos, han contribuido en forma muy modesta a paliar la rehabilitación morfológica de esos centros. Insertas en los *Planes de Viviendas Protegidas*, las ayudas a la rehabilitación han sido siempre inferiores a las ayudas a la obra nueva (renovación) incluso en los espacios históricos. Desde esa perspectiva de protección del patrimonio arquitectónico, su eficacia ha sido mucho menor, por cuanto ha primado un carácter social en las ayudas que ha dispersado las actuaciones por toda la ciudad, más centradas en atender problemas de degradación social que en la degradación de las construcciones. Y ello pese a que los mismos *Planes de Viviendas* han con-

¹ COMISIÓN EUROPEA (1994). En la fase 1994-1999 se beneficiaría el barrio de Velluters en el centro histórico de Valencia, analizado en este trabajo.

² Entre otras, en Cataluña se aprobaba en 2004 la Ley de

Barrios, de 4 de junio, y en Andalucía, con antecedentes desde 1986, se desarrolla el Programa Regional de Espacios Públicos (PREP) para la Rehabilitación Integral de Barrios Andaluces».

templado como objetivo prioritario la rehabilitación del tejido urbano histórico, definiendo áreas concretas donde deberían concentrarse las actuaciones.

Objetivos son analizar el peso de la rehabilitación dentro de las políticas públicas de viviendas y la importancia de la preservación del patrimonio entre los criterios de los agentes responsables de definir esas políticas oficiales. Las fuentes utilizadas son los *Planes de Vivienda* (estatales y autonómicos) desarrollados en la Comunidad Valenciana desde que asumió competencias en esa materia, apoyados en datos estadísticos del Ministerio de Fomento y del Instituto Valenciano de Vivienda S.A. (IVVSA). Al tiempo, se analiza el marco legal valenciano que ha sustentado las políticas y estrategias de rehabilitación y las herramientas desarrolladas para tal fin. Se concluye con un estudio de caso que resulta paradigmático: la ciudad de Valencia.

2. La gestión pública con métodos privados: el IVVSA

La Comunidad Valenciana aprobó en 1982 su *Estatuto de Autonomía*. En 1984 recibía desde el Estado las competencias en materia de patrimonio arquitectónico, control de la calidad de la edificación y vivienda (*Real Decreto 1720/1984 de 18 de julio*). Con esa nueva responsabilidad procedía a elaborar una nueva normativa para el control de los precios y la calidad de las viviendas de promoción pública, regulados hasta ese momento por el *Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial*. De ese modo, el Gobierno valenciano emitía en 1987 el *Decreto 62/1987, de 11 de mayo, del Consell de la Generalitat Valenciana por el que se establece el sistema de fijación de precios de venta y renta de las viviendas de protección oficial de promoción pública de la Generalitat Valenciana* (DOCV núm. 598 de 01/06/1987).

Para su gestión se creaba también en 1987 una empresa pública, dependiente de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, que recibiría el nombre de *Instituto Valenciano de la Vivienda Sociedad Anónima* (IVVSA), cuyo único socio era el Gobierno valenciano. El principal objetivo del IVVSA se definió como la rehabilitación de viviendas y la promoción de nuevas viviendas de protección oficial, incluyendo en ese cometido todas las actividades complementarias precisas para la ejecución de las obras y para su administración y gestión una vez concluidas. Así, como

actividad complementaria, en 2004 incluía entre sus competencias la posibilidad de adquirir suelo para la construcción de esas viviendas de protección oficial, destinadas tanto a la venta como al alquiler.

Los trabajos desarrollados por el IVVSA en esa etapa pueden concretarse en los siguientes:

- *Promoción de suelo público*, contemplando estudios de viabilidad, redacción de planes y programas de planeamiento, estudios de reparcelación, proyectos de urbanización, coordinación con los agentes implicados (públicos —como ayuntamientos— y privados), tasación de parcelas, tramitación de acuerdos y obras de urbanización en calidad de promotor.
- *Promoción de viviendas*, siempre acogidas a algún tipo de protección pública, con destino a la venta o alquiler; desarrollados sobre suelos cedidos por los ayuntamientos, o sobre suelos cedidos obligatoriamente por los particulares como resultado de los procesos de urbanización, conforme con el marco legal vigente. En ese sentido, las tareas se concretan en la elaboración de estudios de viabilidad, de promoción, de gestión del proyecto, de seguimiento de las obras (por lo común desarrolladas por empresas privadas), tramitación jurídica de la habitabilidad de las viviendas, venta o asignación directa (según procedimientos) de las viviendas construidas, formalización de contratos y escrituras, gestión de alquileres, a precio convenido, selección de inquilinos y apoyo en la redacción y firma de contrato entre propietarios (cuando se trata de promotores privados) e inquilinos.

Ambas líneas, sobre espacios delimitados como *Áreas de Rehabilitación Integral* (ARI), se han dado bien sobre el conjunto de la ciudad, distribuidas por los barrios más degradados, mediante programas integrados que afectan a espacios concretos, bien sobre tejidos urbanos más antiguos, a veces coincidentes con delimitaciones de centros históricos. En ambos casos, el IVVSA ha actuado como gestor de los desarrollos propiciados y financiados por los *Planes de Viviendas* estatales y del Gobierno autonómico, mediante convenios específicos con el Ministerio de Fomento (administración estatal), con la Consellería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio (antes Consellería de Territorio y Vivienda y COPUT) (administración autonómica) y con los ayuntamientos valencianos (administración local).

Más específicas han sido las actuaciones encaminadas a la rehabilitación o renovación (sustitución) de las viviendas de promoción pública anteriores, deterioradas por el paso del tiempo o afectadas por algún problema constructivo (como la aluminosis). Estos ámbitos de actuación se han denominado *Áreas de Remodelación Urbana* (ARU) y, por lo común, se han dado en espacios periféricos al centro urbano (antiguos barrios obreros).

Pero, al igual que el resto de las empresas privadas, el IVVSA se vio seriamente afectado por la crisis de la construcción desde 2007. De forma que en 2012 enfrentaba un proceso de aminoramiento en su estructura y gestiones, concretado en un *Expediente de Regulación de Empleo*³, y en su integración en una nueva empresa pública, la *Entidad de Infraestructuras de la Generalitat* (EIGE), con unos fines más transversales y genéricos, como nuevo instrumento para el desarrollo de las políticas autonómicas en materia de vivienda e infraestructuras.

La merma de la capacidad de gestión del IVVSA puede suponer un importante contrapié en las tareas de rehabilitación y atención en general a los barrios degradados, donde es difícil que llegue la iniciativa privada. Gerardo Roger (ROGER, 2014) señalaba que, aunque cambiase la política de viviendas protegidas y se ajustase a la situación actual de crisis, se debería mantener la tendencia hacia la rehabilitación de viviendas en el centro de la ciudad y fomentar el mercado de alquiler, ya que ese tipo de demanda de vivienda, lejos de cubrirse, no ha hecho más que aumentar en los últimos años.

En ese sentido, indicaba que el marco legal estatal (*Ley del Suelo 8/2007* y *Texto Refundido 2/2008*), junto con las reglamentaciones urbanísticas y arquitectónicas establecidas por la *Ley de Economía Sostenible 2/2011*, habían definido un marco favorable para la reserva de suelo con destino a viviendas sociales, aquilando las plusvalías y estableciendo mecanismos más justos de redistribución de las mismas en las actuaciones de rehabilitación y reurbanización. En ese sentido apuntaba la *Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas* (BOE, N° 153/27.06.2013), y recoge de manera integrada el texto refundido de la *Ley del Suelo y Re-*

habilitación Urbana (BOE, N° 261/31.10.2015). Disposiciones que, atajada de momento la expansión suburbana, facilitarían la intervención en la ciudad consolidada, favoreciendo la recuperación de la construcción y la generación de empleo.

No obstante, los recortes en todo tipo de políticas sociales, han afectado también a la vivienda protegida y a las ayudas a la rehabilitación. De manera que las ayudas, con una media de unas seis mil al año entre 2000 y 2012, se han reducido drásticamente en el nuevo Plan de Viviendas 2013-2016, con 452 en 2014 y 352 en 2015 para el conjunto de la Comunidad Valenciana.

Sin embargo, para el sector privado, que antes de la crisis tuvo en el IVVSA un poderoso aliado que promovía actuaciones en barrios poco atractivos para la iniciativa privada, pero que eran desarrolladas por empresas privadas con la garantía del Estado y del Gobierno valenciano, ven en ese instituto ahora a un innecesario competidor que

«funciona con lentitud y falta de implicación y consigue irritar a las empresas que ya se han reestructurado para afrontar la actual coyuntura» (PALOMARES, 2012).

Consideran que no ha sabido adaptarse a la crisis y que, por otro lado, la venta de sus activos (suelo y viviendas en *stock*) permitirá reducir el endeudamiento del Gobierno valenciano.

3. El paulatino aumento de la rehabilitación en los Planes de Vivienda

Si bien las ayudas a la rehabilitación de viviendas aparecen en 1986 en la Comunidad Valenciana, la pequeña magnitud de las ayudas públicas destinadas a ese objetivo queda patente al compararla con las cifras de viviendas de nueva construcción levantadas con ayudas públicas a partir del *Plan de Vivienda* estatal y autonómico de 1992-1996. La curva evolutiva marca una clara tendencia ascendente (FIG. 1) que pone de manifiesto el paso desde unas ayudas casi testimoniales en el primer *Plan de Viviendas*, periodo en que las viviendas reha-

³ Que afectó al 76% de su plantilla. La nueva estructura en forma de *holding* público, agrupa las empresas públicas IVVSA, SEPIVA, CIEGSA y *Entidad de Infraestructuras de la Generalitat*, para reducir gastos y optimizar la gestión

unificando las áreas comunes en una sola, con órganos compartidos para buscar la eficiencia del organismo (<http://www.valenciaplaza.com/ver/51838/ivvsa-vende-su-patrimonio.html>).

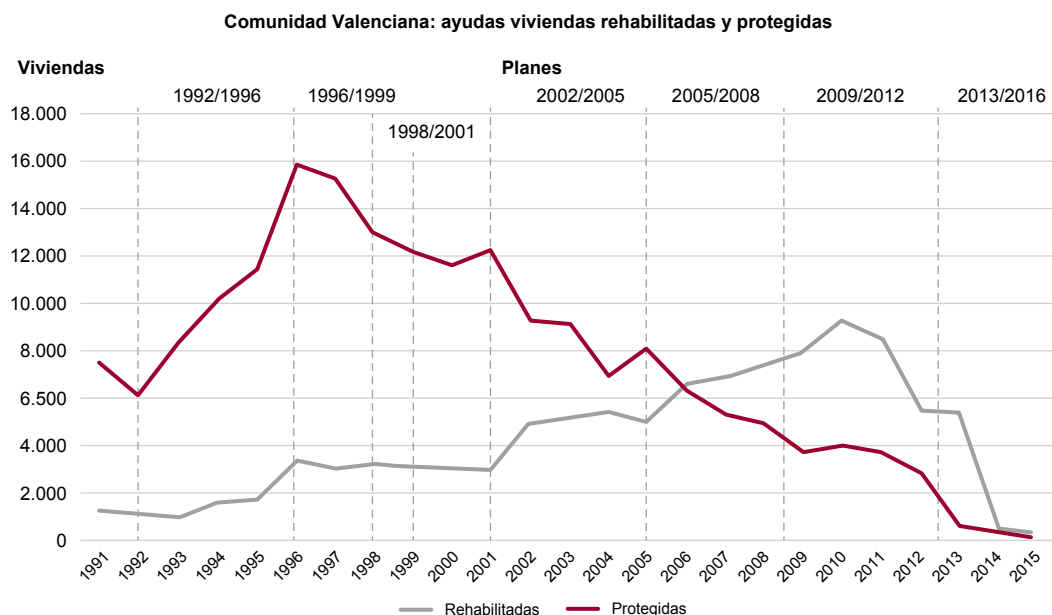


Fig. 1/ Comunidad Valenciana. Evolución de las viviendas rehabilitadas y las de nueva construcción «protegidas», dentro de los planes públicos de viviendas (reseñados por los años de ejecución de cada uno: 1992/1996 y sucesivos)

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO, elaboración propia.

bilitadas supusieron el 14% del total de viviendas con ayuda pública, con 8.694 viviendas, y el último Plan, en que la rehabilitación alcanzó el 69%, con 31.101 viviendas.

Si se compara la evolución de las ayudas públicas a la rehabilitación con el contexto económico se da la aparente paradoja, a grandes rasgos, de un aumento de las mismas en las situaciones de crisis económica, justificada por el refugio de las constructoras en obras menores de rehabilitación. La serie comienza en 1986, dos años después de que la Comunidad Valenciana asumiera competencias en materia de patrimonio arquitectónico, control de la calidad de la edificación y vivienda. El primer año en que se conceden ayudas para la rehabilitación coincide con el ingreso de España en la Unión Europea, circunstancia en principio favorable que, sin embargo, supuso el inicio de una etapa de reconversión, apertura y modernización de las estructuras económicas con clara afección en el PIB y en las ayudas a la rehabilitación. La llegada de mayores inversiones y de ayudas europeas, se vio contrarrestada por los efectos de la crisis económica y financiera internacional y la debilidad de las empresas valencianas, con marcadas estructuras familiares (SALOM, 1992), que llevaron a una tasa de desempleo del 20% en el año 1992.

En la FIG. 2, que compara evolución del número de viviendas rehabilitadas y la tasa de crecimiento interanual del Producto Interior Bruto de la Comunidad Valenciana, se observa el brusco descenso del PIB en el bienio 1993-1994, y su huella en las ayudas públicas a la rehabilitación. En 1995 arranca un notable crecimiento de las ayudas que coincide con la entrada en vigor de la segunda fase de integración progresiva de la Unión Económica y Monetaria de la UE (COMISIÓN EUROPEA, 2015), con la libre circulación de capitales entre Estados, que permitió un aumento del crédito disponible para inversiones y, con ellas, un aumento de la demanda de viviendas.

Entre 1995 y 2006 se da una fase expansiva de la economía europea en su conjunto, que se traslada a la demanda de viviendas (en general y en la Comunidad Valenciana), que se halla en el origen de la burbuja inmobiliaria (BURRIEL, 2008), auspiciada por los bajos tipos de interés (las ayudas públicas en la Comunidad Valenciana gestionaban créditos al 5,7% de media frente al 15% de media imperante en el mercado libre), la política expansiva de suelo urbanizable y los incentivos fiscales a la vivienda en propiedad, con ayudas específicas de los *Planes de Viviendas* (a fondo perdido) a los jóvenes para el

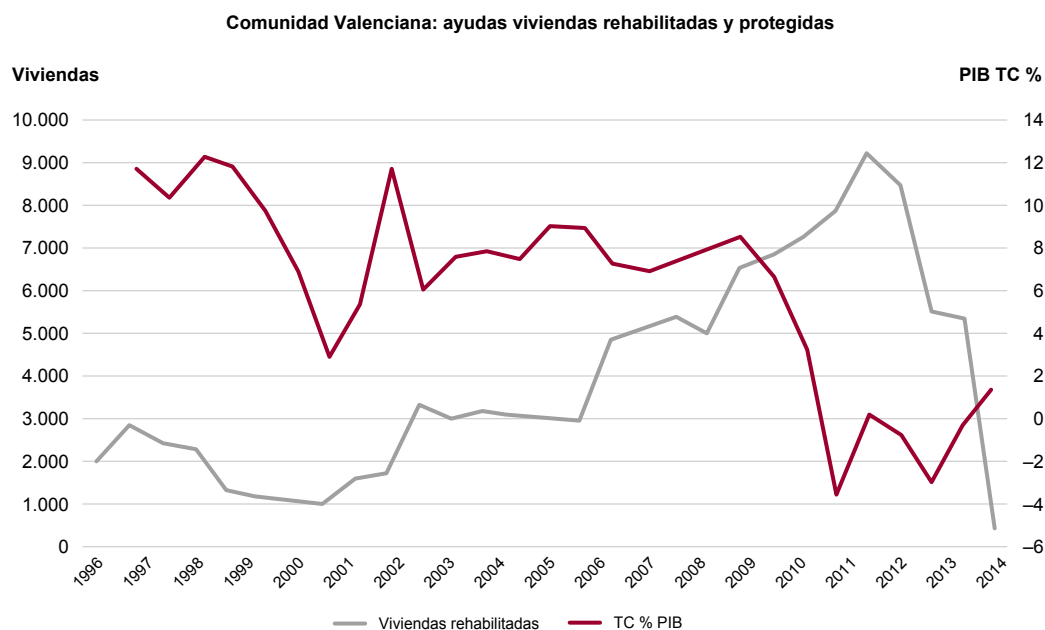


Fig. 2/ Comunidad Valenciana. Evolución de las ayudas públicas a la rehabilitación de viviendas, comparadas con la tasa de crecimiento interanual porcentual del PIB

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO E INE. Elaboración propia.

acceso a su primera vivienda. A lo largo de toda esa etapa, la tasa de crecimiento interanual del PIB de la Comunidad Valenciana se sitúa en torno al 8%, favoreciendo la concesión de ayudas públicas para la rehabilitación.

Un nuevo impulso se da a partir del 2001, con la adopción del euro como moneda única, conforme con los objetivos de la tercera fase de integración y la aplicación de una política monetaria común bajo los auspicios del Banco Central Europeo, que alentó la confianza de los inversores en la adquisición y rehabilitación de viviendas, con fines a veces claramente especulativos. En la Comunidad Valenciana, la demanda de viviendas estimuló la llegada de mano de obra inmigrante, que se alojaba primero en los centros históricos y luego en los barrios obreros periféricos, objeto de ARI y ARU. Mientras que el incremento de la oferta de viviendas propició la captación de inmigrantes de carácter residencial (turismo residencial), que dispararon el precio de la vivienda hasta más del 30% en su conjunto en ese periodo, mientras las ayudas públicas a la adquisición de viviendas menguaban, afectadas por la abundante disposición de créditos hipotecarios privados.

Es con la crisis, a partir de 2007, cuando se disparan las ayudas públicas para la rehabilitación. Con el *Plan de Vivienda 2005-2008* llegan a igualarse las ayudas a la rehabilitación (51%) con las concedidas a la construcción de nuevas viviendas protegidas (49%), al intentar paliar con ayudas a la mejora de la ciudad construida, la caída de la actividad en la construcción de ciudad nueva. De ese modo, mientras en los dos planes de viviendas desarrollados entre 1998 y 2005 la aprobación de ayudas a la rehabilitación tan sólo llegó al 59% de las solicitudes presentadas, en los dos planes de viviendas desplegados entre 2005 y 2012, las concesiones superaron las previsiones iniciales, alcanzando una media del 106% respecto de las solicitudes iniciales (el 134% en el conjunto de España).

4. Criterios, objetivos y balance de la rehabilitación en los Planes de Viviendas

La ayuda al sector de la construcción y a la generación de empleo aparece como objetivo explícito de los últimos planes de vivienda, restando significación al objetivo tradicio-

nal de estas políticas, que ha sido el del acceso a la propiedad privada de viviendas de las clases sociales más desfavorecidas. En la Comunidad Valenciana, las primeras ayudas se concedieron a la construcción de nuevas viviendas sujetas a protección oficial en 1981 (un total de 21.173 nuevas viviendas). Habría que esperar hasta 1986 para que la convocatoria pública incorporase una partida específica de ayudas para la rehabilitación (un total de 5.119, frente a 21.137 viviendas nuevas). La política tenía una alta carga asistencial y en el primer *Plan de Vivienda* regulado por el Gobierno valenciano, el de 1992-1996, los ayuntamientos beneficiarios de las ayudas corrieron también con la mayor parte del gasto: el 41%, mientras la COPUT asumía el 35%, otras Consellerías y las Diputaciones provinciales el 14%, el Estado el 3% y el 7% restante correspondía a la iniciativa privada (COPUT, 1996). En los años 1992-1995 se concedieron 5.365 ayudas de rehabilitación (63%), de un total de 8.458 solicitudes.

El *Plan de 1996-1999* regulaba la nueva normativa de rehabilitación aprobada mediante el *Decreto 113/96* que recogía el interés del Gobierno valenciano por desarrollar instrumentos legales para la ejecución de actuaciones de rehabilitación con carácter integral, abriendo el campo de actuación a la áreas degradadas, aun cuando no se tratase de centros históricos: más importante que el patrimonio era la rehabilitación de viviendas, aunque se desarrollaron varias potentes actuaciones en ámbitos afectados por planes especiales de centro histórico. De hecho, el *Decreto* y el propio *Plan* recogían cuatro grandes áreas para la rehabilitación:

- Ayudas para *Áreas de Rehabilitación Integrada Concertada* (ARIC) que tenían por objeto colaborar con los planes especiales de los centros históricos de Valencia (Plan RIVA) y de Alicante (Plan RACHA).
- Ayudas para los *Conjuntos Histórico-Artístico* declarados y con Plan Especial aprobado o en tramitación.

- Obras para «cascos antiguos», bordes urbanos y áreas degradadas, en colaboración con los ayuntamientos.
- Ayudas para zonas rurales (municipios de menos de 2.000 habitantes), edificios catalogados aislados y para «aquellos que sufran graves patologías», como los grupos de viviendas de promoción pública del desarrollismo, concretadas en forma de ayudas genéricas a la rehabilitación.

Los *Programas de Renovación Urbana* (PRUs) vigentes hasta ese plan, fueron sustituidos por poco eficaces (tan sólo alcanzaron el 26% del total de las ayudas de rehabilitación licitadas en los planes precedentes), y por el escaso cumplimiento de los ayuntamientos afectados. Así, mediante *Resolución de 22 de diciembre de 1997 de la COPUT*, el *Plan* definía unas nuevas *Áreas de Rehabilitación*, con el objeto de concentrar las actuaciones en las zonas más degradadas, impulsar las políticas locales de rehabilitación, comprometer en mayor medida a los ayuntamientos en la salvaguarda de su patrimonio (así por ejemplo, se exigía que sus centros históricos tuviesen *Plan Especial*) y dar conocimiento y la posibilidad de solicitar ayudas a todos los municipios: 110 ayuntamientos solicitaron ayudas para la rehabilitación, pero al final quedaron en 56 áreas, recogidas en 43 municipios, en las cuales el Gobierno valenciano comprometía un gasto de entre el 30% y el 40% del total del coste de cada actuación.

Pese al manifiesto interés expresado por el patrimonio arquitectónico, la mayor parte de las ayudas fueron a parar al concepto de «actuaciones genéricas», sobre un total de 5.457 viviendas, mientras las ayudas en las ARIC beneficiaron a 2.241 viviendas, y las destinadas a *Conjuntos Histórico-Artístico* a 775 viviendas. En el periodo abarcado por éste y por el siguiente plan, esto es, entre 1996 y 2001, se financió la rehabilitación de un total de 18.562 viviendas, que suponen el 64% de las ayudas solicitadas para tal fin.

Fig. 3/ **Plan de Vivienda 1996-1999. Porcentaje de ayudas por zona de actuación**

	Actuaciones Genéricas	Zonas Degradadas		Conjuntos Histórico Artístico	ARIC	Zonas Rurales	Edificios Catalogados	Grupos Promoción Pública
		Bordes	Centros					
% ayudas	41,4	0,3	10,3	5,5	17,0	23,2	1,7	0,6
Viviendas	5.457	40	1.358	725	2.241	3.058	224	79

Fuente: COPUT, Plan de Vivienda 1996-1999, elaboración propia.

Es con el *Plan de Vivienda de 2002-2005* cuando aparecen de forma explícita, por vez primera, los objetivos compartidos de acceso a la vivienda y fomento del mercado de alquiler. Mientras que la ayuda a la rehabilitación se simplifica en dos áreas: barrios degradados y centros históricos. El siguiente plan 2005-2008, en plena burbuja inmobiliaria, insistiría en la necesidad de poner en el mercado viviendas a precio tasado ante la escalada de los precios en el mercado libre. Al tiempo señalaba la necesidad de «movilizar el patrimonio residencial existente» mediante procesos de rehabilitación, para fomentar el mercado de alquileres, conforme con las premisas del *urbanismo de la austeridad*.

También recogía explícitamente entre sus objetivos la necesidad de conservar el patrimonio histórico mediante la rehabilitación de viviendas y de sus entornos urbanos; esto es, por vez primera se da el salto desde las ayudas en exclusiva a la propiedad privada (viviendas), hasta la financiación de mejoras urbanísticas en el espacio público, que abarcan desde infraestructuras hasta equipamientos específicos. Se avanza en el concepto de integración de los procesos de rehabilitación (social, funcional, arquitectónica y urbanística) y se definen nuevas áreas donde deben concretarse las actuaciones, previo diagnóstico de las mismas, definidas como *Áreas de Rehabilitación Integral* (ARI), que recogía la tradición de actuaciones sobre barrios degradados, y *Áreas de Rehabilitación en Centros Históricos*. Si bien, en 2008 (*Decreto 82/2008 de la Generalitat valenciana*) se introducía una nueva figura, las *Áreas de Renovación Urbana* (ARUs para acometer grandes actuaciones de renovación (no rehabilitación) allí donde fuese inviable la rehabilitación de viviendas por su mal estado: tan sólo se llevó a cabo el ARU del

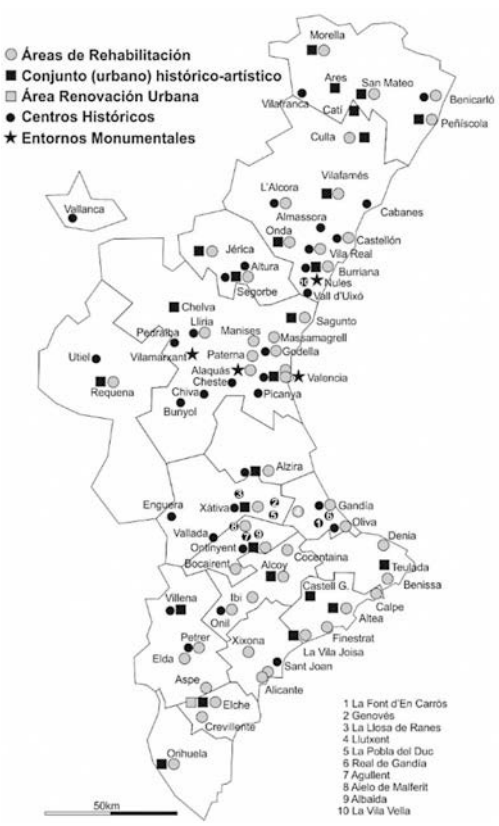


Fig. 4/ Diferentes zonas para la rehabilitación según tipologías, recogidas en los Planes de Viviendas de la Comunidad Valenciana

Fuente: COPUT. Elaboración propia.

Barrio de San Antón, en Elche, barriada obrera de los años 1950, de iniciativa privada, afectada por diferentes problemas estructurales, urbanísticos y sociales.

Fig. 5/ Plan de Viviendas 2005-2008. Balance de rehabilitación por zonas

Concepto	Objetivos	Solicitudes	Viviendas Financiadas	Presupuestos (miles €)	
				Ministerio	Gob. Valenciano
ARIs	2.800	2.654	2.654	11.370,40	32.288,90
Centros Históricos	1.400	1.724	1.724		
Rehabilitación aislada	8.300	33.023	25.497		
ARUs	307	307	307	9.871,54	9.871,54
Total	12.807	37.708	30.182		

Fuente: CTIH (antes COPUT), Plan de Viviendas 2005-2008, elaboración propia.

Pese a todo, el cuadro de síntesis de ese plan muestra como las actuaciones aisladas, 25.497 de un total del 30.182 han seguido constituyendo la mayor parte de las mismas (el 84%), fomentando la dispersión de las actuaciones y, con ellas, la minoración de la rehabilitación en los centros históricos y áreas verdaderamente patrimoniales. De hecho, el *Plan* explicitaba su compromiso social frente al arquitectónico, al señalar que no se deberían conceder «ayudas a la piedra, sin tener en cuenta los niveles de renta de los residentes, siempre que se trate de vivienda habitual» (COPUT, 2009: 41). De ese modo, pese a que el *Plan* aumentaba de 56 a 263 las *Áreas de Rehabilitación*, tan sólo el 35% de las actuaciones se concretaron en ellas, beneficiando al 24% del total de las viviendas rehabilitadas.

5. El ajuste a la visión estratégica

El plan 2009-2012 se vio influenciado en su ejecución por la voluntad de insertar sus directrices en la *Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana* (CITMA 2011) y por los efectos de la crisis, de manera que los objetivos sociales se ampliaron muy por encima de los anteriores, como indican las líneas básicas de actuación:

- Ayudas a viviendas nuevas protegidas.
- Ayudas para dar salida al *stock* de viviendas construidas como viviendas protegidas.
- Fomento de la vivienda adaptada a la «demanda joven».
- Fomento de la vivienda en alquiler.
- Promoción de suelo urbanizado para vivienda protegida.

- Ayudas para viviendas a colectivos en riesgo de exclusión.
- Erradicación del chabolismo.
- Impulso a la renovación urbana: ARU.
- Impulso a la rehabilitación.

El fuerte impacto de los recortes presupuestarios hizo que las actuaciones ejecutadas quedaran muy por debajo de las previstas. Ni en 2011 ni en 2012 se ejecutaron objetivos de ARI ni de ARU, mientras que la rehabilitación aislada se quedó en el 70% de las previstas, las nuevas propuestas de erradicación del chabolismo en el 25%, y las ayudas del *Plan Renove* en el 83% (destinadas a la mejora de elementos comunes de los edificios de viviendas, como fachadas, accesos y cubiertas y para adecuación a la eficiencia energética).

La crisis económica es responsable de que el *Plan de Viviendas 2013-2016* aprobado por el Real Decreto 233/2013 (BOE N° 86/10.04.2013) comenzase a funcionar sin financiación específica del Gobierno valenciano, gracias a una prórroga de mínimos, con 5.351 solicitudes aprobadas en 2013 mediante fondos estatales. Entre tanto, en 2014 el Gobierno valenciano presentaba una *Estrategia de Vivienda y Regeneración Urbana de la Comunitat Valenciana 2014/2020* (CITMA 2014), pero no sería hasta el 4 de noviembre de ese año cuando, mediante firma de convenio con el Ministerio de Fomento (DOGV, N° 7397/06.11.2014), llegasen algunos fondos estatales para la rehabilitación, que permitirían satisfacer 452 ayudas en ese año y tan sólo 352 en 2015. De hecho, de los 35,6 millones de euros destinados a financiar las ayudas a la rehabilitación 2013-2016, según el convenio, el 100% debía ser sufragado por el Ministerio (CVOPiVT, 2016).

FIG. 6/ **Plan de Vivienda 2009-2012. Objetivos y grado ejecución**

Concepto	Previsiones por año					Ejecutado
	2009	2010	2011	2012	Total	
Rehabilitación Aislada	9.950	9.995	10.175	10.335	40.455	28.451
ARI	600	600	730	845	2775	1.807
ARU	180	225	275	320	1000	843
Plan Renove	9.120	9.120	9.120	9.120	36.480	30.240
Erradica chabolismo	50	50	50	50	200	50
Total	19.900	19.990	20.350	20.670	80.910	61.391

Fuente: CTiH (antes COPUT), *Plan de Viviendas 2005-2008*, elaboración propia.

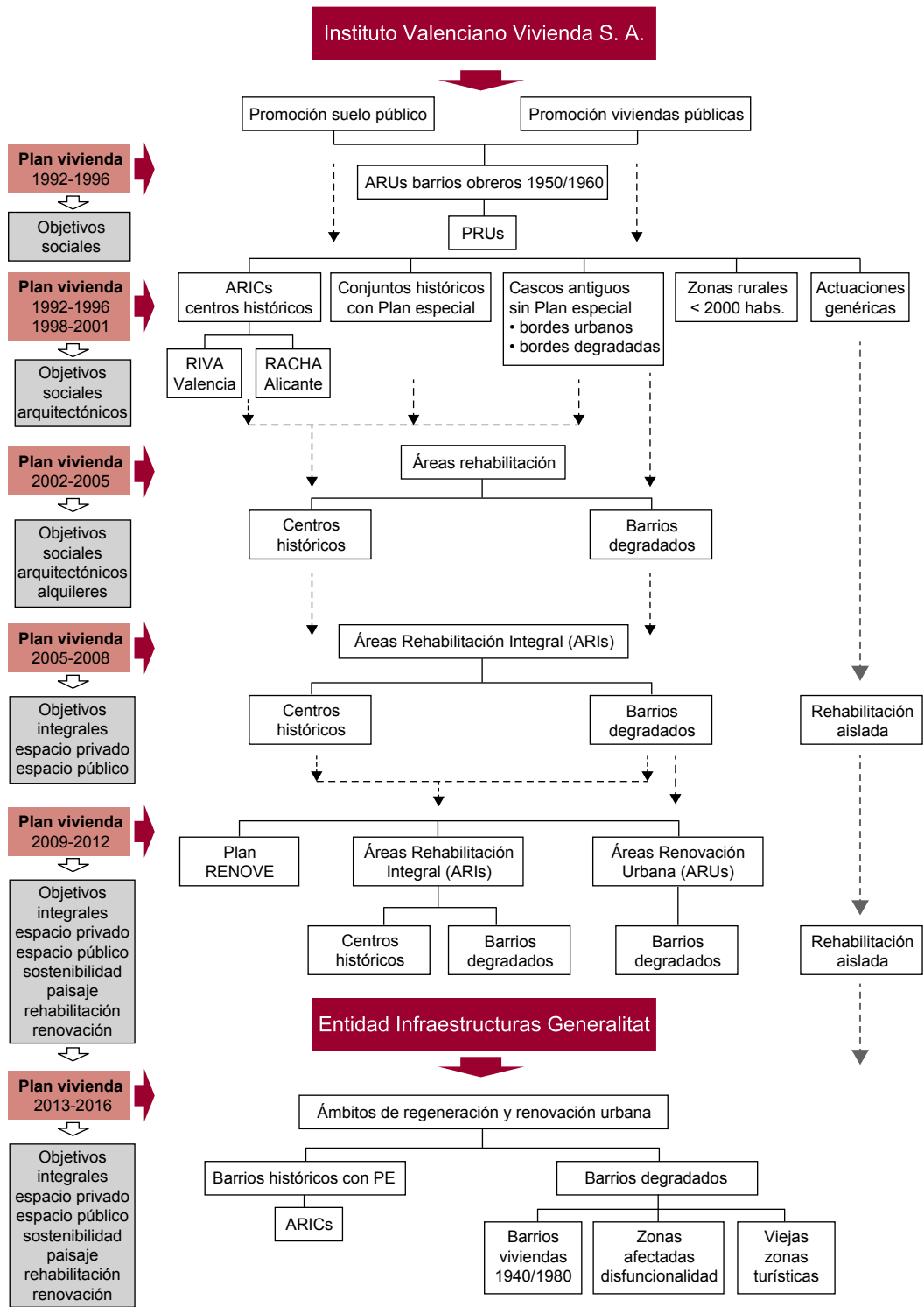


Fig. 7/ Evolución programas, figuras y objetivos contenidos en los Planes de Viviendas de la Comunidad Valenciana

Fuente: COPUT. Elaboración propia.

6. Un plan excepcional para la crisis

Con motivo de la fuerte crisis económica desatada a partir de los años 2007-2008, con especial incidencia en la economía de la Comunidad Valenciana, muy dependiente del turismo de carácter residencial y de la construcción asociada⁴, el Gobierno del Estado, pensando en la transitoriedad de la crisis, puso en marcha una serie de estrategias encaminadas a paliar —circunstancialmente— el descenso de la actividad económica y, en concreto, con el objetivo de dinamizar el sector de la construcción, precisamente uno de los principales responsables de la crisis económico-financiera.

El Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, autorizaba al Gobierno estatal a intervenir en el mercado del empleo, estrategia de corte *keynesiana*, conforme con el ideario progresista del Gobierno de turno. Para ello, se disponían cuantiosos créditos que debían estructurarse en dos grandes partidas, ambas con efectos en la rehabilitación del patrimonio urbanístico y arquitectónico:

- El *Fondo Estatal de Inversión Local* (FEIL).
- El *Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo* (FEE-DEE).

El FEIL se destinaba a la financiación de obra pública con marcado carácter local. Por eso, los proyectos debían ser competencia de los ayuntamientos y centrarse en dotaciones municipales de infraestructuras, tanto productivas como de utilidad social. El objetivo último era recuperar empleos en la construcción y ayudar a la pequeña y medianas empresas, de base local, vinculadas con el sector (constructoras, ingenierías, logística, etc.) tan bruscamente afectadas por la crisis (Fig. 8).

Por lo que respecta a la gestión del patrimonio construido, el FEIL contemplaba entre sus objetivos la financiación del total del importe real de obras encaminadas a:

- La adecuación, rehabilitación o mejora de entornos o espacios públicos urbanos.
- Equipamientos e infraestructuras de servicios básicos en las redes viarias, de saneamiento, alumbrado y telecomunicaciones.

- Rehabilitación o mejora de edificios y equipamientos sociales educativos y culturales (entre otros).
- Las orientadas a impulsar el ahorro y la eficiencia energética.
- La supresión de barreras arquitectónicas.
- La mejora de la red de abastecimiento de agua potable y tratamiento de aguas residuales.
- La conservación del patrimonio municipal y protección y conservación del patrimonio histórico del municipio.
- Las destinadas a la promoción del turismo.

Como se ve, las «obras financiadas» encajan a la perfección con las necesidades urbanísticas y arquitectónicas de los viejos centros históricos valencianos, aquejados por muchas disfuncionalidades, como son las carencias de equipamientos asistenciales, entre una población muy envejecida, las dotaciones educativas en favor de los nuevos segmentos de población inmigrada residente, las importantes barreras arquitectónicas que afectan a la movilidad y atañen a la creciente disfuncionalidad, derivadas de trazados callejeros de origen medieval, un parque de viviendas envejecido, que exige urgentes medidas de eficiencia energética, donde no es extraño que se siga utilizando el viejo alcantarillado medieval como único sistema de evacuación de residuales.

También la promoción turística se halla en las agendas de todos los políticos locales, que ven en sus centros históricos —más o menos patrimoniales, pero siempre susceptibles de conversión en producto turístico— una oportunidad de sumarse a la nueva economía. El *Censo de Población y Vivienda*, de 2011, indicaba que en la Comunidad Valenciana el 53% de las viviendas en su conjunto y, en concreto, el 56% de las viviendas vacías, tenían más de 30 años de antigüedad (construidas antes de 1980: FIG. 9), segmento de viviendas que centra los objetivos de recuperación para el mercado inmobiliario, siempre a partir de su conveniente rehabilitación y, en su caso, demolición y sustitución por obra nueva.

Por su parte, el FEEDEE, con tres mil millones de euros de presupuesto para toda España, complementaba la estrategia estatal para acometer proyectos en la escala local (municipal), con alto impacto en la creación de empleo. Entre otras obras financiadas, también se contemplaba la:

⁴ En 2008, el PIB de la Comunidad Valenciana dependía en un 22,2% de la construcción y de las actividades inmobiliarias, y en un 11% aproximadamente del turismo. En ese año la construcción residencial suponía el 10,4%

del PIB en España, el 6,8% del PIB en Francia, el 5,8% del PIB en Italia, y el 5% del PIB en Alemania.

Fuente: Contabilidad Regional de España, INE y Eurostat.

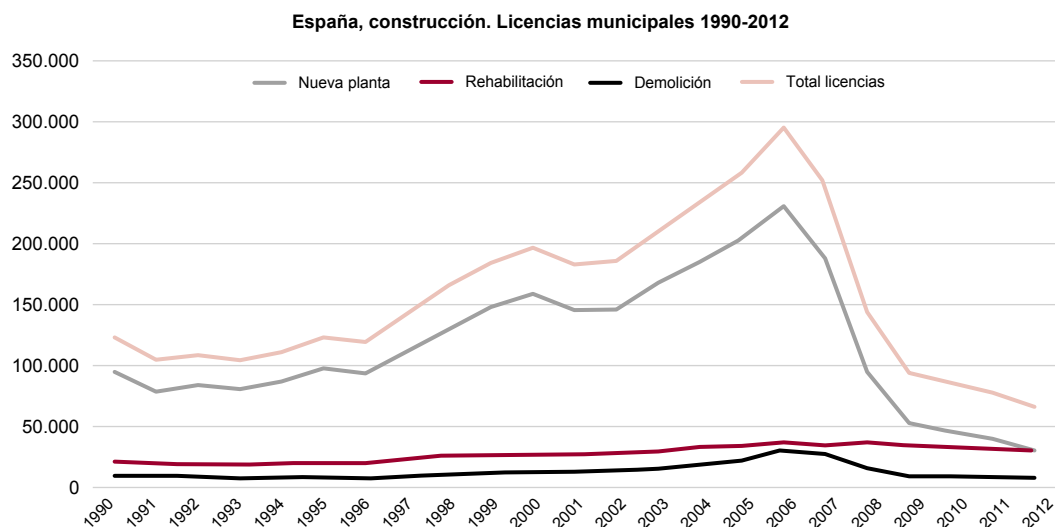


Fig. 8/ Evolución del número de licencias municipales para la construcción por grandes partidas

Fuente: INE y MINISTERIO DE FOMENTO, elaboración propia.

«rehabilitación de viviendas y rehabilitación de espacios urbanos» (Art. 11-e).

Se trataba de fondos de carácter extraordinario, que se sumaban a los fondos ordinarios del *Plan de Vivienda* estatal, de carácter anual, desarrollado de forma periódica desde 1981⁵.

7. La difícil gestión de los proyectos en la escala autonómica y local

Tres meses después de la promulgación del *Plan Estatal*, el Gobierno de la Comunidad Valenciana emitía una *Orden* (10/03/2009) para regular la concesión de las ayudas, que ya se anunciaban como *Plan Especial de Rehabilitación de Edificios y Viviendas*. La *Orden* explicitaba que, tras el reparto estatal de fondos, el Gobierno autonómico disponía de 12.724.762 euros, que debía justificar antes del 1 de abril de 2009. Esto es, el Gobierno autonómico daba tan sólo un mes a sus municipios para la elaboración de proyectos de rehabilitación, identificando los potenciales beneficiarios, que debían dar su conformidad, el número estimado de trabajadores a emplear y el plazo de ejecución previsto. La enorme precipitación obedecía a unos objetivos más centrados en generar empleo por la vía rápida, que a un minucioso plan de rehabilitación de edificios y espacios urbanos. De ahí la tremenda disper-

sión de los fondos y la falta de eficacia para la recuperación del patrimonio urbano-arquitectónico, aspectos que, entre otros, suscitaron numerosas críticas a los programas, tildados con frecuencia de despilfarro en época de crisis.

En la *Orden* del Gobierno valenciano se especificaban con más detalle las actuaciones subvencionables, y la enorme dispersión de esfuerzos, que pueden concretarse en las siguientes:

- Los elementos comunes (accesos, techos, fachadas, infraestructuras, etc.) de edificios de viviendas con una antigüedad mínima de 15 años (Art. 3).
- El presupuesto no podrá exceder de 12.000 euros por vivienda (en los edificios con varias viviendas se multiplicaba esa subvención por el número de viviendas. Art. 4).
- La ayuda será del 80% del presupuesto total (Art. 5).
- Los solicitantes serán los propietarios de las viviendas (Art. 6).

Ante la avalancha de solicitudes particulares, el 30 de julio de 2009 se promulgaba una nueva *Orden* del Gobierno valenciano, para definir mejor los plazos de entrega de las ayudas, por problemas de tesorería.

Las críticas de economistas y políticos se cebaron en la improvisación del plan, en la inso-

⁵ Los *Planes de Vivienda* en la España democrática, anteriores a los aquí analizados, han sido: 1981-1983, 1984-1987,

1988-1992, 1992-1995, 1996-1999, 1998-2001, 2002-2005, 2005-2008 y 2009-2012. Fuente: Ministerio de Fomento.

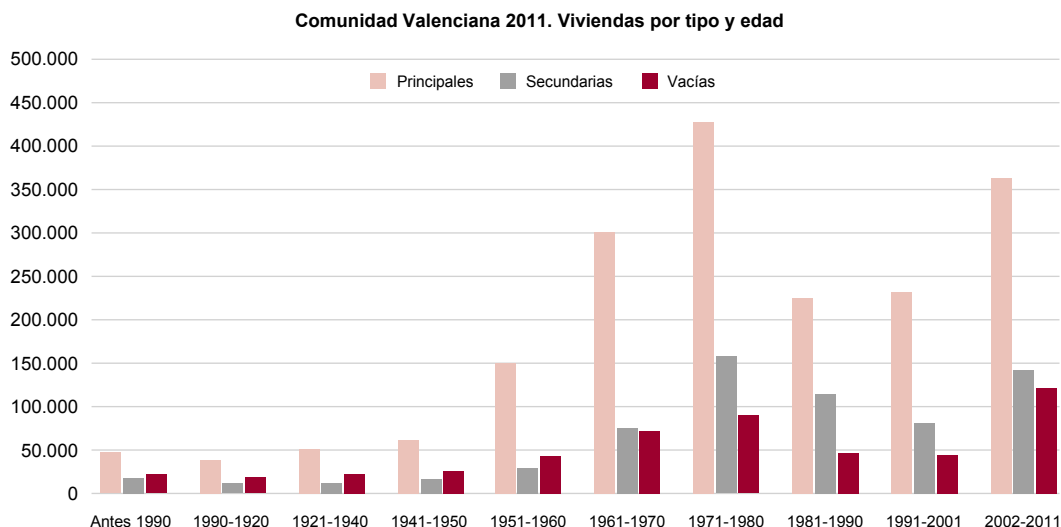


Fig. 9/ **Periodo de construcción. El parque de viviendas de la Comunidad Valenciana se halla muy envejecido**

Fuente: INE, Censo de Población y Viviendas, 2011. Elaboración propia.

tenibilidad de la inversión (coyuntural) y en su concreción en infinidad de pequeños proyectos aparentemente superfluos e improductivos (EL PAIS, 2009). Su valoración puede sintetizarse en los siguientes aspectos:

— Positivos:

- Más de 30.000 proyectos financiados.
- Agilidad en la gestión municipal y autonómica.
- Alrededor de 8.000 millones de euros invertidos.
- Unas 410.000 personas empleadas.

— Negativos:

- Proyectos de poco valor añadido y sin ajustar a las verdaderas necesidades del patrimonio local.
- Obras a veces de dudosa utilidad: en Requena (Valencia) se empleó el 75% de los 3,6 millones de euros asignados al municipio en la reforma de una plaza.
- Empleos de muy corta duración (alrededor de tres meses), de los cuales tan sólo unos 175.000 fueron «nuevos empleos».
- Apoyo a la *construcción* (profundizando en uno de los agentes responsables de la crisis) y no al cambio de modelo económico.

Lo cierto es que, bajo la apariencia de un complejo plan para la rehabilitación y recuperación de la calidad de vida y la funcionalidad de los espacios urbanos obsoletos, la realidad demos-

tró que se trataba de un mero plan de empleo de urgencia. Las viviendas rehabilitadas se dispersan por todo el conjunto urbano, conforme con la exigencia mínima de 15 años de antigüedad, y no se concentran en el tejido histórico, al igual que las dotaciones y equipamientos urbanos que podían haber beneficiado de manera específica las estrategias de recuperación funcional de los centros históricos.

8. La prolongación de la crisis: un nuevo contexto y un nuevo paradigma

El *Plan* tuvo una segunda etapa en 2010, pero el cambio de Gobierno estatal en 2011 y la profundización en la crisis económica pusieron fin a esa intervención tan palmaria en la economía privada de España. Con todo, los aspectos favorables del mismo fueron retomados por el nuevo Gobierno neoliberal que, en abril de 2013 promulgaba un *Real Decreto* para regular un nuevo *Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria y la Regeneración y Renovación Urbanas*, para el periodo 2013-2016, apoyado en dos nuevas leyes: en 4 de junio la *Ley 4/2013 de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas* (BOE N° 134, 05.06.2013), para entre otras medidas favorecer el acuerdo entre las partes y facilitar el rescisión del contrato, y en 26 de junio la *Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y reno-*

vacación urbanas (BOE N° 153, 27.06.2013), para integrar las medidas normativas de rehabilitación y regeneración y, al tiempo, reactivar el sector inmobiliario y los alquileres (DE LA CRUZ, 2014).

Ajustado a la nueva realidad socioeconómica (prolongación de la crisis), al fuerte desempleo que dificultaba el acceso de las nuevas familias a una vivienda en propiedad, la gran cantidad de familias afectadas por la ejecución bancaria⁶ de sus hipotecas y la consiguiente pérdida de sus viviendas hipotecadas, así como para dar un notable impulso al menguado mercado inmobiliario de alquileres⁷. Además, con el exceso de viviendas construidas que permanecían vacías (que en 2014 suponían 3,4 millones, o el 14% del total del parque inmobiliario del Estado) se pretendía reorientar el apocado sector de la construcción hacia la rehabilitación, poniendo coto a la construcción de nuevas viviendas y a la expansión de la ciudad periférica.

El nuevo *Plan* contemplaba, entre otros, dos programas específicos de gran trascendencia para los centros históricos:

- El *Programa de Rehabilitación Edificatoria*.
- El *Programa de Fomento de la Regeneración y Renovación Urbana*.

En el nuevo contexto, se reorientaba el *Plan Estatal de Viviendas* hacia el mercado de alquileres, promoviendo la puesta en ese mercado de las viviendas vacías, entre ellas las viejas necesitadas de rehabilitación, y los contextos urbanísticos de esas viejas viviendas: los tejidos históricos de las ciudades, si bien, como en el caso anterior, se daba acceso a las ayudas a viviendas de otros tipos de barrios, afectados por problemas sociales y de degradación. Al respecto, se mantenían los objetivos de recuperación funcional del anterior plan, pero se perfilaban mejor y se pautaban de manera más sosegada, si bien, la cuantía total para el conjunto de España, cifrada en unos 564 millones de euros, resultaba mucho más baja.

La suma del Estado y las propias del Gobierno valenciano para cofinanciar los programas ascienden a 92 millones de euros (el 30% aportado por la Comunidad Valenciana) en inversiones que deberían ser ejecutadas entre 2014

y 2016. Para regular las ayudas, se promulgó la *Resolución (4/11/2014) del Gobierno Valenciano*, nuevo compendio legal que fomenta la colaboración entre las administraciones públicas (estatal, autonómica y local) entre ellas y con los particulares (propietarios, asociaciones, empresarios, vecinos) que, entre otras disposiciones, recoge las siguientes que afectan a un mayor control público y a la redistribución de los beneficios:

- El incremento del valor resultante será repartido de manera proporcional entre los propietarios, entidades y administraciones que hayan intervenido en la financiación.
- El coste subvencionable no podrá superar los costes medios de mercado, bajo supervisión de los técnicos del Gobierno valenciano.
- Los Ayuntamientos deben delimitar justificadamente el ámbito de actuación (centros históricos y otros).
- Los Ayuntamientos deben presentar un análisis sobre la idoneidad de la actuación de regeneración urbana y su compatibilidad con la ordenación urbanística.
- Se exige a todos los intervinientes la integración coherente de las actuaciones entre sí y con el contexto.
- Se pide a los Ayuntamientos un *Plan de Realjo* de la población, en caso de ser necesario, que contemple el retorno de la misma al barrio en plazo definido (lo que resulta fundamental para evitar expulsiones especulativas de los vecinos).

9. Unos requisitos más sociales que patrimoniales

Para que los edificios privados pudieran beneficiarse, debían cumplir unos requisitos de nuevo más guiados por cuestiones sociales que patrimoniales:

- Estar finalizados antes de 1980 (escasa antigüedad, que minimizaba la carga de antigüedad de los centros históricos como factor decisivo).
- Que el 70% de la superficie sea destinada a vivienda (ya que se piensa en la recuperación de algunas funciones económicas para los barrios degradados).
- Que el 70% de las viviendas constituyan domicilio habitual de sus propietarios (lo que sin duda alejaba las ayudas de los centros

⁶ Entre 2008 y marzo de 2015 las ejecuciones hipotecarias en España suman un total de 447 389 hipotecas.

Fuente: Consejo general Poder Judicial.

⁷ En 2011, en España la vivienda en régimen de alquiler su-

ponía el 13,5%, en la Comunidad Valenciana el 10,5%, mientras la media europea era del 29,3%: del 25,1% en Portugal, del 28,1% en Italia o del 38% en Francia.

Fuente: Eurostat.

históricos, donde predominan las viviendas vacías y las ocupadas por inquilinos —no por los propietarios, quizá más interesados en la rehabilitación— y por otros ocupantes menos reglados o ilegales, y las acercaba hacia los barrios obreros, más modernos, construidos durante la etapa del «desarrollismo», entre 1955 y 1975).

Excepcionalmente, también se podían incluir otros edificios sin siquiera cumplir los requisitos establecidos, como era el caso de los edificios con graves daños estructurales, o los que fueran a destinarse íntegramente a viviendas en alquiler, con el objetivo de animar las inversiones privadas en la renovación de la escena urbana, si bien orientada a potenciar la menguada oferta de alquileres.

La cuantía de las ayudas abunda en el enfoque social:

- La cantidad máxima se cifra en 11.000 euros por vivienda y por cada 100m² útiles.
- Se consignan 12.000 euros en caso de que se trate de edificios contenidos en los catálogos de patrimonio de cada municipio (escaso privilegio si se consideran la complejidad de las patologías constructivas de los edificios monumentales frente a los contemporáneos).
- Sin embargo, se asignan 30.000 euros por vivienda cuando se trate de nuevos edificios levantados tras la demolición de otro antiguo (Art. 29.2), favoreciendo sin duda la renovación del escenario de los barrios degradados, frente a la rehabilitación.

10. Unas novedosas ayudas legales para la renovación urbanística de los barrios

Se establecen ayudas expresamente definidas para la mejora de los tejidos residenciales y para recuperar funcionalmente los conjuntos históricos y otros barrios degradados. Esto es, para actuar sobre el espacio público, como complemento necesario de la mejora de la calidad de vida y de la habitabilidad de los barrios. También en este caso, el enfoque social se impone al patrimonial, de manera que las ayudas se concretan en la forma que sigue:

- Obras de urbanización tales como infraestructuras, equipamientos, abastecimiento de agua, saneamiento, energía y telecomunicaciones, gestión de residuos, pavimentación y jardinería.

- Mejora de la accesibilidad en los espacios públicos (viejas calles en pendiente, con graderío, en zigzag y con estrangulamientos).
- Mejora de la eficiencia energética pública y privada (el ahorro público en la iluminación urbana se ha vuelto tema prioritario, y también el ahorro en general en el consumo de energía en un País altamente deficitario en su producción), como determinan los nuevos *Informes de Evaluación de los Edificios* (Ley 8/2013) exigidos para la concesión de ayudas de rehabilitación.
- En su caso, se cubren también los costes del realojo temporal de los habitantes afectados por obras.
- Gastos de las oficinas de planeamiento, información, gestión y acompañamiento social de las actuaciones acometidas bajo este *Plan* (medida de alto valor para la inmensa mayoría de pequeños municipios sin la suficiente plantilla técnica).

Frente a los *Planes Especiales de Centros Históricos* valencianos, por lo común altamente proteccionistas de la arquitectura y menos de la vida y de las funciones (PONCE, 2012 y 2015), el nuevo *Plan* exigía a los Ayuntamientos unas propuestas que atendiesen de manera integrada a los tres grandes aspectos deficitarios de los barrios obsoletos: la arquitectura, la vida y las funciones; al tiempo que, de manera explícita, se proponía el reparto de responsabilidades entre todas las Administraciones y entre los particulares. Se pretendía fomentar entre los particulares la cultura de la rehabilitación, como negocio rentable.

Las exigencias para la concesión de ayudas se pueden concretar en las siguientes líneas:

- Delimitación del barrio afectado, con censo de propietarios y viviendas, consensuado entre las Administraciones (autonómica y local), que pasaba a denominarse *Ámbito de Regeneración y Renovación Urbana*.
- Al menos el 60% de la edificabilidad resultante de la aplicación del proyecto debería tener como destino el uso como vivienda habitual (de nuevo la prioridad social).
- Que los proyectos aúnen regeneración social, económica y ambiental, a partir de las propuestas derivadas de un diagnóstico elaborado por técnicos públicos, que se denominaba *Memoria-Programa*.
- Que se elaborase un *Programa de Acciones Integradas* con indicadores de seguimiento y cauces de participación ciudadana.
- Que los centros históricos afectados tuviesen aprobado un *Plan Especial de Centro Histórico*.

co para su gestión (exigencia que eliminaba a multitud de potenciales demandantes, ya que son pocas las ciudades valencianas que cuentan con esa figura de planeamiento).

- Que existiese un compromiso de cofinanciación por parte de otras Administraciones públicas (autonómica y local).

Como se ve, el carácter integrador de las propuestas, la conjunción de intereses entre particulares afectados y entre éstos y las Administraciones públicas constituyen las claves de la sostenibilidad. Pero poner de acuerdo a tantos agentes intervinientes resulta complejo y ha sido causa frecuente de problemas en las intervenciones públicas sobre espacios privados en los centros históricos valencianos (PONCE, 2015).

Con el propósito de coadyuvar en esa difícil tarea, que atañe a aspectos tan concretos y dificultosos como son los que se derivan de la *propiedad horizontal* de un edificio (es decir, las partes comunes del edificio que se comparten entre los propietarios particulares de las viviendas), agravados a veces por situaciones de dependencia económica, o de falta de solvencia, o de interés por esos espacios comunes, mediante el *Real Decreto 233* (05/04/2013) se habilitaba la posibilidad de efectuar contratos de cesión, de permuta, de arrendamiento y de explotación conjunta entre los propietarios, y entre éstos y las Administraciones, las asociaciones (de vecinos o de propietarios) e incluso con las empresas privadas interesadas en ejecutar algún proyecto.

El nuevo marco legal hacía posible negociar en cada caso la solución más viable al problema, repartiendo responsabilidades, cargas y beneficios, siempre con el propósito de desbloquear situaciones harto difíciles en el parque de edificios de los tejidos urbanos históricos. Para ello se proponía el fomento de las asociaciones de cooperación urbanística, figura administrativa regulada por el *Real Decreto 3288/1978* (BOE N° 27, 31.01.1979), mediante la cual los propietarios de diferentes fincas unidas en una urbanización (en este caso en un espacio acotado para la renovación o rehabilitación) podrían colaborar con la Administración para la ejecución del proyecto, con plena ca-

pacidad jurídica para intervenir en el mercado inmobiliario, ser beneficiarias de las ayudas públicas y gestionar los beneficios derivados de las mejoras. Es novedosa aportación que debería animar las intervenciones privadas en los procesos de rehabilitación y de renovación de los centros históricos valencianos (ALFAYA, 2014).

Sin embargo, los 452 proyectos financiados de rehabilitación de 2014, o los 302 de 2015, y el hecho de que en abril de 2016 todavía no se haya abierto la convocatoria pública de ayudas para tal fin⁸, indican las dificultades económicas que han acompañado a este último *Plan de Viviendas*, más ambicioso e integral. Así, no sería hasta noviembre de 2014 cuando finalmente se firmara el convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad Valenciana para la ejecución del *Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016* (CVOPIVT, 2015), según el cual, de los 119,3 millones de euros previstos (para los años 2014, 2015 y 2016), el Ministerio debía aportar 91,2 millones € y el Gobierno valenciano 27,5 millones €. Del conjunto presupuestado, sólo el 52% será destinado a los programas de rehabilitación (29,9 millones de €) y regeneración/ renovación de barrios (22,1 millones de €) (DOGV N°7397, 06.11.2014).

11. La dispersión urbana de las ayudas como derivada de los criterios sociales

A la dispersión sectorial del *Plan*, expuesta en los ocho programas que desarrolla⁹ se suma el carácter manifiestamente transversal desde el punto de vista urbanístico, más centrado en resolver acuciantes necesidades sociales y de acceso a la vivienda que, como va dicho, interesado en cuestiones patrimoniales, aunque las referencias son constantes a los tejidos urbanos históricos.

Así, el *Programa para el fomento de ciudades sostenibles y competitivas* señala como ámbitos preferentes de actuación:

parque público de vivienda en alquiler, Programa de fomento de la rehabilitación edificatoria, Programa de fomento de la regeneración y renovación urbanas, Programa de apoyo a la implantación del informe de evaluación de los edificios, Programa para el fomento de ciudades sostenibles y competitivas, Programa de apoyo a la implantación y gestión del plan (no desarrollado en la Comunidad Valenciana).

⁸ Fecha de entrega de este trabajo.

⁹ Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el *Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria, y la Regeneración y Renovación Urbanas 2013-2016*. Contempla ocho programas: *Programa de subsidiación de préstamos convenidos* (no desarrollado en la Comunidad Valenciana), *Programa de ayuda al alquiler de vivienda*, *Programa de fomento del*

- Los barrios de bloques de viviendas construidos en el periodo 1940-1980 (afectados por la degradación material, conforme con la escasa regulación arquitectónica y urbanística propias del «desarrollismo»).
- Los centros históricos, con los mismos propósitos de actuar sobre el espacio privado y público (ya reseñados) en beneficio de la cohesión social y del fomento de la actividad económica.
- Los espacios urbanos afectados por la obsolescencia funcional, para mejorar el parque de viviendas, la accesibilidad y la regeneración de las funciones económicas, promoviendo los usos mixtos.
- Las viejas zonas turísticas también con síntomas de obsolescencia, degradación, sobrecarga urbanística, o sobre explotación ambiental o del recurso (playas y montañas, pero también centros históricos mutados en parques temáticos), con el propósito de reorientarlo hacia modelos turísticos más sostenibles y competitivos.

Se observa la potencial dispersión en el contexto urbano de las ayudas, ya que desde cualquiera de los programas sectoriales podría accederse a alguna subvención, y cómo los centros históricos no son más que «otros» de los espacios urbanos susceptibles de recibir ayudas, a veces con más condicionantes que los barrios de la etapa del «desarrollismo», entre ellos los destinados a la explotación turística, mucho más dinámicos, y con posibilidades, pese a sus dificultades, que los centros históricos patrimoniales.

En el caso de la ciudad de Valencia, el reparto de los expedientes¹⁰ de rehabilitación de viviendas desarrollados con ayudas públicas alcanza una gran dispersión por todas las secciones censales, a veces en la misma medida que en las secciones de las *Áreas de Rehabilitación Integrada Concertada (ARIC)* definidas, coincidente con los tres grandes ámbitos con plan especial: el Plan RIVA del centro histórico, el *Barri de Russafa* en el primer ensanche decimonónico, y el distrito marítimo sobre los poblados marineros de El *Cabanyal-Canyamelar* (FIG. 10).

En sentido inverso, al relacionar los expedientes de obra nueva subvencionados con los de rehabilitación dentro de esas tres grandes

Áreas de Rehabilitación, se observa el gran peso de la renovación auspiciada por los planes oficiales incluso en los tejidos urbanos históricos (FIG. 11). Todas destinadas a la creación de nuevas viviendas VPO y VPT. Dentro del ámbito del Plan RIVA, el centro y la mitad oriental presentan porcentajes bajos de renovación, dado que se trata del espacio más monumental, más habitado y cargado de funciones; con excelente accesibilidad y renovado desde el s. XIX por edificios burgueses, constituye todavía hoy el centro comercial y de negocios de la ciudad. Sin embargo, la mitad occidental de ese espacio histórico, coincidente con los barrios *del Carme* y *dels Velluters*, se caracteriza por una situación más excéntrica (fuera de centralidad funcional), mucha menor accesibilidad que ha condicionado su conectividad (entendida como la posibilidad de acceder para realizar alguna función), con viviendas más humildes, que han sido el hábitat tradicional de las clases obreras y, luego, de las diferentes tribus o subculturas urbanas, presenta ratios más elevados de renovación, por encima del 50% en el *Carme* y *Velluters*, por encima del 100% (esto es, al menos un expediente de renovación por cada uno de rehabilitación).

El *Barri de Russafa*, nace de un antiguo municipio envuelto por el ensanche del s. XIX. Precisamente ese núcleo genético y sus alrededores es el más afectado por la acomodación de los nuevos inmigrantes, una vez emprendidas las reformas del Plan RIVA, y de los antiguos vecinos del centro histórico desalojados por ese plan. Con menor valor monumental y simbólico, los expedientes de renovación son más comunes que los de rehabilitación. Sobre todo entre el núcleo original y los tendidos ferroviarios, el ámbito más afectado por la degradación morfológica y social.

La renovación se dispara muy por encima de la rehabilitación en el distrito marítimo, con ratios que indican la presencia de 2 o 3 expedientes de renovación por cada uno de rehabilitación. Dos son las razones que explicarían tal dinámica. Por un lado, el menor valor monumental de sus viviendas, por lo común de origen humilde, y las mayores deficiencias constructivas inherentes a esa condición. Por otro lado una estrategia implícita en el urbanismo de la ciudad, y a veces explícita¹¹, de ga-

¹⁰ El expediente de un solo edificio puede afectar a un número muy diferente de viviendas en cada caso.

¹¹ La idea de sumar el distrito a las dinámicas del ensanche arrancan en 1883 con el Paseo al Mar, que debía conectar el espacio de la burguesía con el Mediterráneo. Los planes generales de 1946 y 1966 también contemplaban su «anexión y renovación». El plan de 1988 fue el primero

en considerar su valor histórico. En 1993 el *Cabanyal* es declarado BIC. Pero en 1997 se aprueba un *Plan de Reforma Interior*, trocado en 1999 por presión popular en *Plan Especial de Protección y Reforma Interior*, paralizado por diferentes recursos judiciales que entienden atenta gravemente contra su patrimonio.

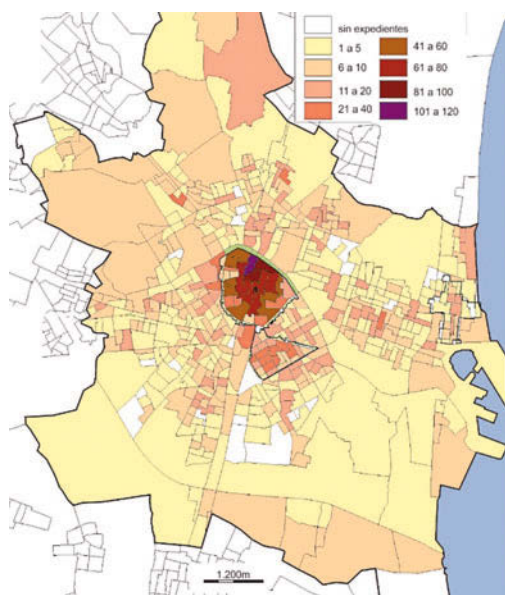


FIG. 10/ Expedientes de rehabilitación con ayudas públicas en las secciones censales de la ciudad de Valencia. Se han delimitado los tres grandes espacios marcados como Áreas de Rehabilitación por los Planes de Vivienda, que coinciden con el ámbito del Plan RIVA, Russafa y Cabanyal. En verde, el cauce ajardinado del Turia

Fuente: CVOPiVT, 2015, elaboración propia.

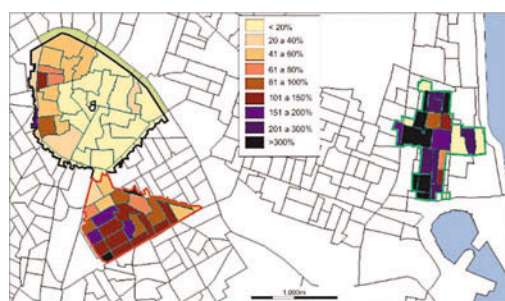


FIG. 11/ Proporción que los expedientes de obra nueva con ayuda pública suponen sobre el total de expedientes de rehabilitación en cada sección de los tres ámbitos definidos como Áreas de Rehabilitación. Delimitado en negro el Plan RIVA, en rojo Russafa y en verde Cabanyal-Canyamelar

Fuente: CVOPiVT, 2015, elaboración propia.

nar para la burguesía y para el negocio turístico/terciario la fachada marítima, mediante dinámicas propias de un claro proceso de gentrificación.

12. Conclusiones

Junto con las competencias en materia de urbanismo y vivienda, la Comunidad Valenciana asumió el carácter asistencial característico de las políticas públicas de viviendas forjado durante las dictaduras de Primo de Rivera (*Ley de Casas Baratas* de 1921) y de Franco (Instituto Nacional de la Vivienda INV y Obra Sindical del Hogar y la Arquitectura OSHA) (FERNÁNDEZ, 2003). Objetivo esencial era favorecer el acceso de las clases sociales más desfavorecidas a la propiedad de una vivienda, mediante los mecanismos de protección oficial (Viviendas de Protección Oficial, Viviendas de Precio Tasado y, desde el Plan 2002-2005, Vivienda Protegida de Nueva Construcción y Vivienda ya Construida y Vivienda Existente para acoger las ayudas de rehabilitación). Pero, si se ponen en relación el número de viviendas de renta libre y el de viviendas con algún tipo de protección construidas en la Comunidad Valenciana se comprueba el carácter residual de las políticas públicas: entre 1991 y 2011 las viviendas con algún tipo de ayuda fueron 91.846, o el 9%, del total de las 981.377 viviendas construidas en esas décadas.

El IVVSA, como heredero del INV y de la OSHA, mantenía los mismos principios de subsidiariedad, concertando préstamos a interés muy bajo por el 80% del valor de la vivienda, que los beneficiarios debían devolver en sucesivas cuotas (LOPEZ, 2003), si bien las ayudas han ido variando y diversificándose a lo largo de los planes. No obstante, desde sus orígenes, el IVVSA adoptó los mecanismos de configuración y funcionamiento de la empresa privada, convirtiéndose en agente promotor, urbanizador y administrativo de actuaciones en tejidos urbanos donde no llegaba la iniciativa privada. Así, la mayor parte de las rehabilitaciones de centros históricos y también de la obra nueva levantada en ellos es obra del IVVSA, desempeñando un cometido social, muy por encima de otros criterios patrimoniales.

De hecho, el concepto de ayudas a la rehabilitación no aparece hasta el *Plan* de 1992-1996, coincidiendo con una fuerte crisis económica, freno a la construcción y desempleo. La rehabilitación aparece por vez primera como refugio de la actividad del sector inmobiliario, circunstancia que se repetirá con mayor intensidad en los planes de 2005 hasta 2016.

El marcado carácter social queda refrendado por el hecho de la dispersión de las ayudas en diferentes programas y, con ellos, la dispersión

de las actuaciones por todo el tejido urbano de la ciudad, a veces con mayores impactos en las periferias obreras. Desde 1996, los sucesivos planes han intentado coordinar y concretar las ayudas de rehabilitación en los tejidos históricos. Para ello se crearon los ARIC y las Ayudas a Conjuntos Histórico-Artísticos, que compitieron en desventaja con la *Rehabilitación Aislada*, esparcida por toda la ciudad. Situación agravada a partir de 1997, cuando aparecerían los PRU, las *Áreas de Rehabilitación de la Generalitat* y los ARU, que centraron su tarea en las zonas más degradadas, restándole peso de nuevo a los centros históricos.

Muy destacado parece el cambio de paradigma experimentado a partir del *Plan* de 2002-2005, mediante el cual se plantea la rehabilitación integral (y no sólo arquitectónica) de los ámbitos afectados, conforme con las propuestas anticipadas ya por los principales planes especiales de centro histórico de la Comunidad Valenciana: *Plan Rehabilitación Integral de Valencia*, *Plan Rehabilitación y Arquitectura del Centro Histórico de Alicante*, *Plan de Arquitectura y Rehabilitación de Alcoy*, todos de 1992 (PONCE, 2012). Se trata de estrategia iniciada en los planes para los centros históricos de Bolonia y Brescia, que ampliaban sustancialmente los criterios de intervención más allá de los meramente arquitectónicos, mediante estrategias conjuntas de regeneración social y funcional de los espacios históricos de las ciudades (FERNÁNDEZ, 1994), y que enlazan de manera directa con los nuevos conceptos de regeneración urbana desarrollados en Gran

Bretaña, y con gran potencia en Francia, Países Bajos y Finlandia (PARKINSON, 2014).

Con todo, del análisis estadístico se concluye que la mayor parte de las ayudas a la rehabilitación han ido a parar a la ciudad nueva, o al menos con 30 años de antigüedad, donde se han incluido, en las últimas visiones estratégicas, también las áreas turísticas afectadas por algún tipo de disfuncionalidad. Tal parece que las actuaciones se han alejado mucho del concepto de regeneración urbana integrada, concebidas más como medidas puntuales de subsidiariedad que como proyectos vinculados a programas de mayor alcance, integrados en estrategias de recuperación de los centros históricos.

La crisis ha afectado no sólo al IVVSA, sino también a todo el concepto de ayudas públicas a la rehabilitación de viviendas, que se pretende ahora, mediante visiones estratégicas de futuro, menos burocratizado, más ágil y participativo, con un reparto mayor de responsabilidades y competencias, primero entre Administración pública e iniciativa privada y, también, entre los diferentes escalones de la Administración. Esto es, los nuevos planes de viviendas, durante la crisis, se ajustan más a las directrices de sostenibilidad y regeneración propuestas desde 2008¹². No obstante, las previsiones apuntan a una mayor dispersión de las actuaciones por todo el tejido urbano, sin que se dé prioridad a los centros históricos, los más perjudicados por la degradación social, funcional y morfológica.

13. Bibliografía

- ALFAYA ARIAS, V. (2014): «Rehabilitación en España: una visión empresarial ¿Puede la rehabilitación convertirse en una oportunidad para nuestra economía? *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. XLVI, (179): 99-107.
- BURRIEL, E. (2008): «La «década prodigiosa» del urbanismo español (1997-2006)», *Scripta Nova*, XII (270), 64, 1 de agosto [en línea] <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-64.htm> [12/05/2015].
- CAMPESINO, A. J. (2001): «Centros históricos latinoamericanos, patrimonio de la humanidad: planificación, gestión y seguimiento efectivo de su conservación», *Seminario Internacional de Ciudades Históricas Iberoamericanas*, ICOMOS. Toledo, [En línea] http://www.esicomos.org/Nueva_carpetalibro/TOLEDO/04_josecampesino.htm [12/10/2014].
- CAMPOS VENUTI, G. (1981): *Urbanismo y austeridad*. Siglo Veintiuno, 196 pp, Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA (1994): «Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos que se les invita a elaborar dentro de una iniciativa comunitaria de zonas urbanas (URBAN)», DOCE, L 180, Bruselas.
- (2015): «Unión Económica y Monetaria», *Asuntos económicos y financieros*, [en línea] http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/emu/index_es.htm [16/08/2015].
- DE GREGORIO HURTADO, S. (2010): «El desarrollo de las iniciativas comunitarias URBAN y URBAN II en las periferias degradadas de las ciudades españolas. Una contribución a la práctica de la regeneración urbana en España», *Ciudades*, 13: 39-59 [en línea] <http://www3.uva.es/iuu/CIUDA->

¹² Ley Estatal de Suelo (Texto Refundido de 2008), *Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local* (aprobada en 2011), *Ley de Economía Sostenible*, de 2011, Real Decreto

Ley 8/2011, de 1 de julio, impulsor de la rehabilitación, la renovación y el fomento de los alquileres, *Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*.

- DES/Ciudades%2013/ Ciudades%2013% 20039-059%20De%20GREGORIO%20HURTADO.pdf [22/09/2015].
- DE LA CRUZ MERA, A. (2014): «La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas». *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*. XLVI, (179): 29-40.
- EL PAÍS, 30/08/2009 «Mucho empleo, pero poco productivo», en: Elpais.com/diario/2009/08/ 30/economía/1251583202_850215.html [consultado el 7/07/2015].
- FERNÁNDEZ CARBAJAL, A. (2003): «La política de vivienda en España durante el Franquismo». *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 138: 639-654.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G. R. (2014): «Buenas noticias urbanísticas. La sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Suelo revalida el modelo territorial de 2007, que propicia la rehabilitación y la mejora de la ciudad consolidada», *El País*, 28/10/2014, [en línea] http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/10/28/valencia/1414519484_284675.html [18/08/2015].
- FERNÁNDEZ SALINAS, V. (1994): «Los centros históricos en la evolución de la ciudad europea desde los años setenta», *Eria*, 34, 121-131.
- MATA OLMO, R. & A. MÉNENDEZ REXACH (2014): «Presentación», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. XLVI (179): 5-10.
- PALOMARES, E. (2012): «Inversores privados inician contactos para adquirir el patrimonio inmobiliario del IVVSA», *Valenciaplaza.com*, 10/04/2012, En línea: <http://www.valenciaplaza.com/ver/51838/ivvsa-vende-su-patrimonio.html> [18/08/2015].
- PARKINSON, M. (1996): *Strategic Responses to Area Regeneration*. Joseph Rowntree Foundation. York.
- (2014): «Regeneración urbana integrada en 2014: nada Nuevo bajo el Sol y ¿qué pasa con España?», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. XLVI (179): 11-27.
- PONCE, G. (Ed.) (2006): *La ciudad fragmentada*. Universidad de Alicante, 256 pp, Alicante.
- (2012): «De casco viejo a centro histórico: la recuperación integrada y funcional de los barrios centrales de la ciudad histórica». *Gestión del patrimonio arquitectónico, cultural y medio ambiental*. UAM-UA, México-Alicante. 61-84, en línea: <http://www.cervantesvirtual.com/obra/gestion-del-patrimonio-arquitectonico-cultural-y-medioambiental-enfoques-y-casos-practicos/> [16/09/2014].
- (2015): «Planes integrales de recuperación de centros históricos: la participación social entre los indicadores de sostenibilidad. El caso del centro histórico de Alcoy», *Gestión del patrimonio: entre la conciencia crítica y la cohesión social*, UAM-Xochimilco, 87-105, Campeche-México D.F.
- ROBERTS, P. & H. SYKES (Eds.) (2000): *Urban Regeneration. A Handbook*. Sage Publications. 321 pp, Londres.
- SALOM J. (1992): «La política valenciana de apoyo a la pequeña y mediana industria: un balance espacial», *Las políticas de promoción industrial*. AGE, 229-241 pp, Salamanca.
- VALENCIA. CONSELLERIA DE INFRAESTRUCTURAS, TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE (CITMA) (2011): *Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana*. [En línea] www.citma.gva.es/web/planificacion-territorial-e-infraestructura-verde/estrategiaa-territorial-de-la-comunitat-valenciana [06/08/2015].
- (2014): *Estrategia de Vivienda y Regeneración Urbana de la Comunitat Valenciana 2014/2020*, en línea: www.citma.gva.es/web/vivienda-y-calidad-en-la-edificacion/plan-vivienda-y-regeneracion-urbana [01/08/2015].
- VALENCIA. CONSELLERIA DE OBRAS PÚBLICAS, URBANISMO Y TERRITORIO (COPUT) (1996, 1999, 2002, 2006, 2009 y 2013): *Balances y Análisis del Plan de Vivienda*, en línea: <http://www.citma.gva.es/documents/20558636/90492751/> [6/08/2015].
- VALENCIA. CONSELLERIA DE OBRAS PÚBLICAS Y VERTEBRACIÓN DEL TERRITORIO (CVOPVT) (2015): *Desarrollo del Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016*, aprobado por el Real Decreto 233/2013 (BOE núm. 86, de 10 de abril de 2013), en: <http://www.habitatge.gva.es/documents/20558636/161420910/Convenio+Vivienda+12+11+14.pdf/a73d9ddc-8c67-4221-a168-2f07b5d4fd40> [16/04/2016].
- (2016): *Estrategia de vivienda y regeneración urbana de la Comunitat Valenciana 2014-2020*, en: <http://www.habitatge.gva.es/documents/20558636/161420910/Convenio+Vivienda+12+11+14.pdf/a73d9ddc-8c67-4221-a168-2f07b5d4fd40> [16/04/2016].
- VALENCIA, GOBIERNO DE (2012): *EIGE. Entidad de Infraestructuras*. en línea: http://www.eige.es/eige/castellano/info_corporativa.php [18/08/2015].

Tres propuestas, tres teorías urbanas: Barrio Miraflores (Zaragoza)

José María ORDEIG CORSINI (1) & Abigail SÁNCHEZ VELASCO (2) & Elena LACILLA LARRODÉ (3)

(1) Profesor Titular de Diseño Urbano en la Escuela de Arquitectura de la UNAV &
(2) Doctor Arquitecto. Técnico de la Mancomunidad Central de Zaragoza &
(3) Doctor Arquitecto. Profesor Ayudante Doctor en la Escuela de Arquitectura de la UNAV.

RESUMEN: A propósito de tres propuestas que se arbitraron, entre el año 1957 y el año 1969, para Miraflores, un barrio en el sureste de la ciudad de Zaragoza (España), el artículo indaga sobre tres convicciones diferentes sobre la ciudad, aunque todas ellas estuvieran estrechamente relacionadas con las derivaciones teóricas del Movimiento Moderno. Las tres convicciones se manifiestan a través de tres aspectos: el tipo edificatorio empleado, el diseño de los espacios urbanos mínimos y la estructura del conjunto. Ahora bien, paradigmáticamente, se observa que tanto las propuestas como las tesis teóricas de donde partían, carecían de una visión integradora de esos tres aspectos, emergiendo cada uno de ellos por separado. Consecuentemente, junto a los logros positivos de esas convicciones, se revelan efectos negativos cuyo conocimiento puede orientar la tarea actual del urbanista.

DESCRIPTORES: Urbanismo. Historia urbana contemporánea. Diseño urbano. Miraflores (Zaragoza).

1. Introducción

Ya es sabido que la configuración de la ciudad es resultado tanto de las condiciones topográficas y naturales donde se ubica como de los tipos teóricos urbanos que se procuran. Ahora bien, esos tipos teóricos responden a un modo de entender la ciudad y la disciplina urbana que ha ido variando con el tiempo decantando en lo que se puede denominar ideas o modelos de ciudad, entre los

que se puede mencionar el modelo de ensanche, el modelo funcional, etc. Acercarse a ese entendimiento para mostrar errores o aciertos es una tarea que merece la pena para lograr experiencias y consecuencias.

Con este trabajo se intenta analizar tres entendimientos sobre la ciudad que se produjeron hacia las décadas de 1950 y 1960 en España, en lo que otros autores han calificado como derivaciones del primitivo Movimiento Moder-

no. Este, después de la Segunda Guerra Mundial y junto a la necesidad de reconstrucción masiva de las ciudades europeas y a la fuerte inmigración que tuvo lugar, originaría unas reformulaciones que enriquecerían los primeros mensajes de los CIAM sobre la ciudad. En líneas generales, se puede afirmar que esas derivaciones se aplicaron en dos vertientes: en la edificación empleada y en la definición del espacio urbano libre de edificación.

En cuanto a la edificación empleada, se procedería a una experimentación continua buscando aunar fundamentalmente los objetivos de higiene y de economía, dos de los pilares claves del Moderno. Así, del bloque laminar de tres crujías con viviendas pasantes, que garantiza la ventilación y el soleamiento pero que requiere un núcleo de comunicación vertical por cada dos viviendas en planta, se pasaría a otros modelos que, sin dejar de perseguir esa higiene, intentarían reducir los núcleos de comunicación vertical en aras de la economía. Sería un camino plagado de innovaciones de tipos edificatorios que todavía perdura.

En cuanto al espacio urbano, ante una interpretación simplista del Urbanismo Moderno, ya a finales de los años cincuenta se levantarían voces y teorías que exigirían una definición más precisa de los espacios libres. Ahora bien, en ese proceso —enormemente interesante— se puede observar muchas tendencias, pero para nuestro propósito interesa resaltar dos de ellas. Una se concentraría en la definición de los espacios urbanos interiores de las unidades de agregación, en la pequeña escala; pero no atendería suficientemente a la estructura general del conjunto, a la escala media. Otra, por el contrario, optaría por resolver sobre todo el conjunto, en una expresión muchas veces escultórica, pero la pequeña escala quedaría eclipsada y expuesta a problemas de tipo social. Por supuesto cabrían otras alternativas que unirían los dos extremos expuestos, como se verá al final, pero no es el caso que tratamos aquí.

Para desarrollar estas características, este trabajo se centra en tres propuestas que se arbitraron, entre el año 1957 y el año 1969, para Miraflores, un barrio en el sureste de la ciudad de Zaragoza (ver FIG. 1). Tres propuestas donde se puede comprobar las derivaciones del Movimiento Moderno aludidas, tanto por el tipo edificatorio empleado, como por la propuesta para el espacio urbano a pequeña escala y la propuesta para el espacio urbano a media escala. Son, por tanto, tres propuestas que ilustran de manera paradigmática el proceso referido.



FIG. 1/ Situación general de la zona de Miraflores en Zaragoza

Fuente: elaboración propia a partir del PGOU de Larrodera.

Para ello, se va a exponer, en primer lugar y brevemente, las condiciones del lugar donde se efectuaron las propuestas: Zaragoza y su expansión por la zona de Miraflores. Después se analizará cada una de las tres soluciones que se propusieron, donde se valorarán los aspectos positivos y negativos de cada una de ellas. Y se terminará con unas conclusiones que desean incidir en la causa profunda de los desaciertos, que no es otra que la falta de integración de las teorías urbanas en aquella época.

2. El contexto del lugar: Zaragoza y la zona de Miraflores

Dando por conocida la historia de la ciudad de Zaragoza, nos centramos en la época contemporánea para entender cabalmente el contexto de la zona de Miraflores. A finales del siglo XIX y comienzos del XX, Zaragoza experimentó una incipiente industrialización que llevó consigo un deseo de mejora de las condiciones de habitabilidad y la inmigración del campo de su entorno a la ciudad. Esto produjo dos hechos paralelos: por un lado, el planteamiento de los ensanches, como ya se había experimentado en otras poblaciones españolas; y, por otro, la aparición de unos barrios periféricos, ocupados por esa inmigración, que poco a poco se fueron integrando en la trama de la ciudad.

Centrándonos en los planteamientos de ensanche, hay que anotar que se remontan al siglo XIX con ocasión de la Exposición Aragonesa de 1868 (cfr. BIEL, 2004: 39-52). Después de variados esfuerzos por conseguirlo, sería en 1934 cuando se plantearía un ensanche

amplio y definitivo, redactado por Miguel Angel Navarro Pérez. Este propuso un plan global para toda Zaragoza y unos planos de trazados de algunas de sus zonas, como la de Miraflores.

Sin embargo, posteriormente y antes de la aprobación del Plan General, se redactarían dos documentos importantes que continuarían configurando la zona: el Plan de Red Arterial y el Anteproyecto del Plan General. El primero, redactado por Regino Borobio y José Beltrán en 1938, disponía los trazados fundamentales para el tráfico en toda Zaragoza, basándose especialmente en una configuración radial. Como consecuencia, las tramas del Ensanche de Navarro Pérez se alteraron con una nueva orientación que se expresó en un plano denominado «Plan General de Urbanización», fechado en 1941 por los mismos arquitectos Borobio y Beltrán (ver FIG. 2). Este plano, casi en su totalidad, fue asumido por el que fuera Anteproyecto del Plan General, redactado

por José Yarza García en 1943, con algunas variantes que afectaban sobre todo a la parte norte de Zaragoza; pero la parte sur (donde se encuentra Miraflores) quedaba con la orientación de la trama del ensanche igual que la del plano de «urbanización» aludido. Parece que sería en esos años cuando parte de la zona de Miraflores se comenzó a edificar según el modelo del Ensanche de Navarro Pérez. En aquel entonces Zaragoza llegaba casi a los 300.000 habitantes, con una inmigración tan fuerte que en una década pasó a los 450.000.

3. El Planeamiento general en la zona de Miraflores

El definitivo Plan General (aprobado en 1957) introdujo algunas variantes fundamentales en la zona. Redactado también por José Yarza, retocó el Plan de Red Arterial, otorgando más importancia a las comunicaciones de circunvalación y no sólo a las radiales, como se

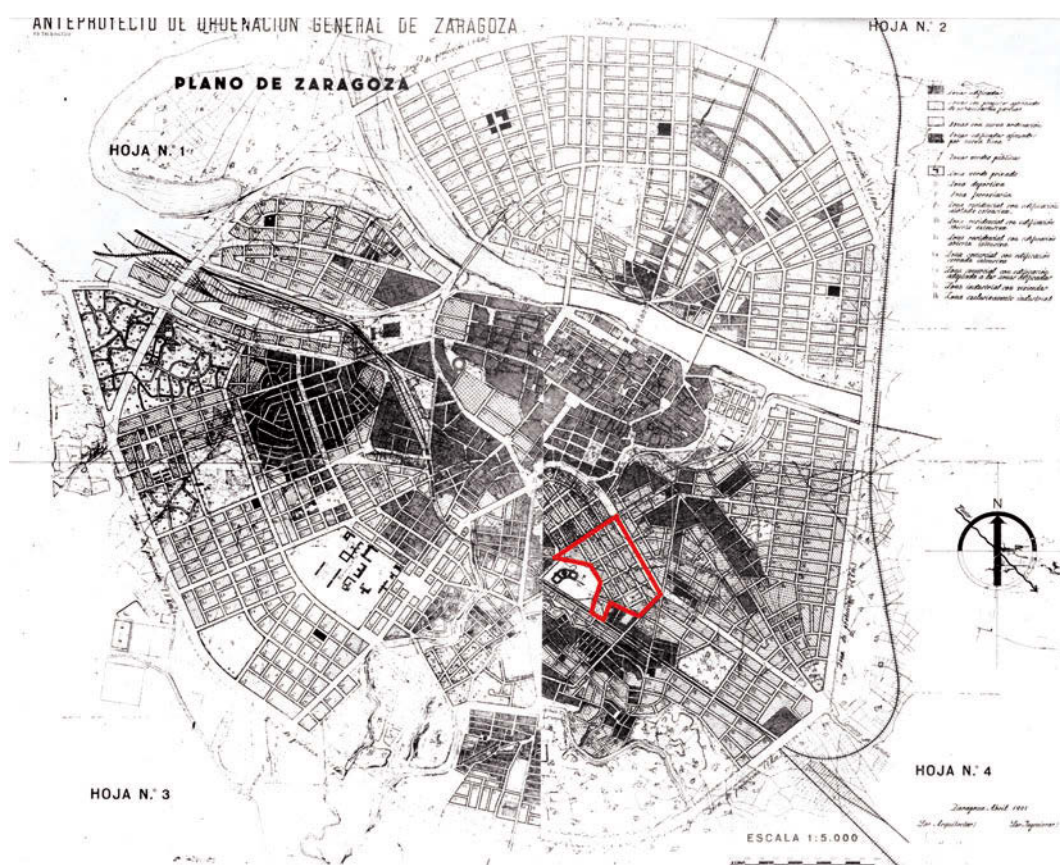


FIG. 2/ Plan General de Urbanización de Zaragoza de Borobio y Beltrán de 1941. Se resalta la zona de Miraflores

Fuente: Marco 2009: 210.

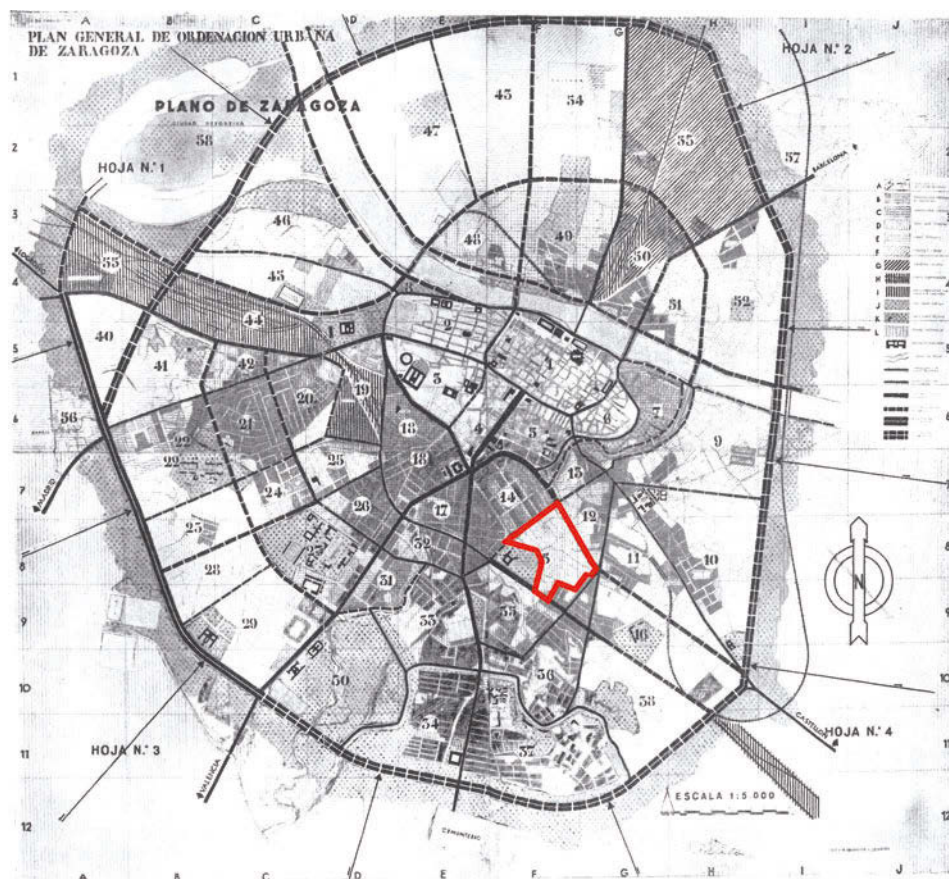


FIG. 3/ Plan General de Zaragoza de Yarza de 1957. Se resalta la zona de Miraflores

Fuente: Archivo de Zaragoza investigación propia.

puede observar en el plano (ver FIG. 3). Y éstas afectaron tanto en un nivel general de la ciudad como en zonas de escala menor. Una de éstas, el ensanche de Miraflores que, en principio, estaba previsto que se expandiera hasta la actual avenida de San José, quedaba truncado por un vial importante de circunvalación, actual Camino de las Torres. El ensanche de Miraflores, en esa parte, llegaría hasta este vial y, de hecho, prácticamente lo había alcanzado.

¿Por qué no llegaría más allá? ¿Por qué no continuaría con su misma lógica de ensanche al otro lado del Camino de las Torres? Para entenderlo, fundamental en este trabajo, es preciso considerar dos cuestiones urbanísticas de aquel entonces en España. Por un lado, la nueva concepción de la zonificación poligonal en contraste con la delimitación de alineaciones del modelo de ensanche y, por otro lado,

los nuevos aires del urbanismo moderno (bloques aislados) en contraste con la manzana cerrada del urbanismo anterior.

Como es sabido, la falta de operatividad que la concreción de volúmenes del modelo de ensanche producía en la ordenación general de la ciudad fue paliada por un nuevo instrumento urbanístico: la técnica de la zonificación poligonal («zonning»). Esta técnica, según Mancuso, nació en Alemania a finales del siglo XIX como un efectivo método de control de uso y valor de los suelos, y fue rápidamente difundida durante la segunda década del siglo XX gracias a congresos internacionales y publicaciones especializadas (cfr. MANCUSO, 1978). En España alcanzó su primer reconocimiento con el proyecto de ley sobre Fomento de la Edificación de Joaquín Chapaprieta en 1923, que regulaba con la palabra «zona» el nivel de actividad que se desarrollaba en cada área y en función

de ésta, la edificación resultante. Pero tuvo un mayor desarrollo a partir del Congreso municipalista de Gijón (1934), culminando con la Ley del Suelo de 1956 (cfr. ORDEIG, 1992: 163).

El «*zoning*» recurría a la simplificación de la ciudad en elementos que serían desarrollados posteriormente. El polígono, o barrio, se introducía como escalón intermedio en el diseño de la ciudad, entre la célula familiar y la gran ciudad, de tal forma que se alcanzaba una «escala intermedia» en la que profundizar sobre cuestiones relacionadas con la pormenorización del diseño urbano o relaciones objeto-espacio por ejemplo. Se establecía de esta manera una notable diferencia con el urbanismo económico de alineaciones, cuyo único objetivo era el de producir suelo listo para edificar. En Zaragoza, la zonificación poligonal que introducía el nuevo Plan permitió una designación tipológica y funcional de zonas de la ciudad. Se acogió como herramienta adecuada para establecer las características de cada sector o polígono sin la necesidad de entrar en el diseño urbano del mismo.

Por otro lado, como se ha enunciado, habían entrado los nuevos aires urbanos provenientes de los CIAM. Como es conocido, en España el Movimiento Moderno se había abierto paso a través del GATEPAC, fundado el 26 de octubre de 1930¹; pero sus planteamientos tenían una fuerte carga radical y utópica, emparentada con posiciones ideológicas contrapuestas al movimiento político que triunfó en la guerra civil española. A partir de la guerra se elaboró por los técnicos del Régimen toda una doctrina arquitectónica que sustentó una serie de ideas alternativas, que algunos han calificado como organicismo. Pero poco a poco, las ideas funcionalistas se fueron imponiendo². Por ello, los planes generales de aquella época son planes que admiten todo tipo de soluciones teóricas urbanas: desde el modelo de ensanche hasta la edificación abierta, pasando por la ciudad jardín y otras diversas experiencias.

Las dos razones se unieron en este caso y supusieron la adición a la ciudad de fragmentos completos de espacios urbanos de carac-

terísticas morfológicas innovadoras y diferentes. Estos nuevos conjuntos no eran nuevos sólo porque surgieran en ese momento, sino sobre todo porque correspondían a una forma nueva de construir el espacio urbano. Especialmente fue patente en los polígonos no edificados todavía, donde se esperaba que estuvieran configurados conforme a una nueva ciudad alejada de la morfología del ensanche: bloques aislados, serializados, edificación abierta, etc. Además, esta organización poligonal tenía un componente muy importante de gestión urbana, fundamental para entender el renovado concepto de urbanismo, para lograr a través de ellos unas nuevas formas urbanas fruto de estudios más pormenorizados y exhaustivos que lo que un sistema de ensanche permitía.

Esta era, por tanto, la situación de partida de la zona que se va a analizar: una zona en contacto con el Ensanche, que todavía no había sido edificada, un solar yermo, en el que se pretendía ofrecer algo distinto, una ciudad nueva, un nuevo modo de entender el urbanismo. De aquí su interés.

4. Los planes operativos para la zona de Miraflores

La ubicación tan céntrica de la zona de Miraflores, y su estado de abandono y sin edificaciones facilitaron que fuese objeto de diferentes planes parciales. El ámbito de actuación era parte del polígono 15 del plan de Yarza, según se decía en la Memoria del Plan definitivo (AGU, 1969: 01-02). El polígono estaba definido por la avenida del Tenor Fleta, la calle de San José, la prolongación proyectada del paseo de Marina Moreno (hoy Avenida Cesáreo Alierta) y el camino de las Torres. Pero la zona de actuación excluía de estos límites algunas edificaciones ya existentes y la parcela de los Padres Agustinos, en la que se levantaba un colegio (ver FIG. 4). La superficie total de los terrenos de la zona de actuación era de 207.731,12 metros cuadrados. El proceso de redacción, que se extendió a lo largo de doce años, ha permitido estudiar la evolución de los planteamientos urbanos.

¹ Grupo de Arquitectos y Técnicos Españoles para el Progreso de la Arquitectura Contemporánea. José Luis Sert y Fernando García Mercadal (este último de Zaragoza) fueron promotores destacados del GATCPAC (versión catalana) y del GATEPAC. Habían participado en la serie de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM).

² Gutiérrez Soto, a su vuelta del Congreso Panamericano de Arquitectos celebrado en Lima en 1947 decía que «España

después de nuestra guerra, no ha querido seguir haciendo arquitectura sin patria, y apasionadamente hemos vuelto los ojos a toda nuestra gloriosa tradición, y con este estado de espíritu y la temperatura de la posguerra, nos hemos cerrado a toda conquista de las ideas modernas, olvidando que la técnica y el mundo marchan a otra velocidad, y que la arquitectura de hoy no puede ser una repetición de ayer, sino una expresión fiel y sincera de la nueva manera de vivir y de los adelantos industriales del siglo actual».



FIG. 4/ Callejero de la zona de Miraflores

Fuente: Google maps, febrero 2015.

4.1. El primer plan (1961)

Fue en 1957 (justo cuando se aprobó el Plan General de Yarza), cuando el Ayuntamiento pidió permiso al Ministerio de la Vivienda para desarrollar los terrenos de Miraflores. Se trataba de un suelo calificado como de reserva urbana a pesar de que todos los terrenos que le rodeaban estaban ya edificados. Era, como se ha dicho, un vacío en la ciudad que la Administración había retenido, paralizando diferentes iniciativas privadas con la intención de expropiarlos para destinarlos a equipamientos, algo que nunca se llegaría a conseguir.

En efecto, la propia Memoria de ese primer Plan afirmaba que:

«prácticamente toda la superficie de planeamiento está actualmente dedicada a usos agrícolas. La expansión de la ciudad ha ido envolviendo estos terrenos, que gozan de muy céntrica situación, para dejarlos en esta extraña situación. Resulta, incluso, que según las definiciones estrictas del Plan General, no son terrenos urbanos, sino de reserva urbana, cuando a su alrededor todos son, no ya solares, sino edificios. Quizás la razón esté, por una parte en que el paseo de Marina Moreno no esté aún realizado y el camino de las Torres no tenga todavía carácter urbano definitivo, y por otra, por el hecho de que organismos de la administración central tuvieron parada la iniciativa privada con la intención de expropiarlos para usos que luego, al parecer, resultaron inadecuados» (AGU, 1969: 3).

La realidad fue que el Ministerio de la Vivienda, que poseía parte de los terrenos (AGU,

1969) deseaba desarrollar una gran operación residencial destinada a vivienda social, para paliar los efectos dramáticos de la inmigración que se estaba produciendo en Zaragoza. Por decreto del Ministerio de la Vivienda de 26 de abril de 1957 se inició el proceso, encomendando al Ayuntamiento el desarrollo del primer Plan Parcial, que se denominó «Preparación del suelo para viviendas de renta limitada. Polígono de San José», aunque en los informes municipales se refieren a él como Polígono Miraflores.

Se desconocen los nombres de los redactores de este Plan. Pero, dado que se trataba de una iniciativa municipal, posiblemente se redactase por los arquitectos de la Sección de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza; en concreto José Yarza, el mismo que había redactado el Plan General. La actuación se basaba fundamentalmente en manzanas cuadrangulares y podría parecer que se trataba sin más de continuar el modelo de ensanche. Sin embargo, las diferencias son muy acusadas. Tales manzanas estaban parcialmente abiertas y formadas por bloques lineales de tres crujías (de 12 metros de profundidad), de fuertes reminiscencias racionalistas, con viviendas pasantes destinadas —como se ha dicho— a familias de renta limitada. El total aproximado de viviendas era de 3.400. Pero lo más importante eran los pequeños espacios libres interiores a esas agrupaciones, dedicados a un uso vecinal, que en la mayoría de las ocasiones se abrían hacia las vías rodadas: es decir, no eran en absoluto los patios interiores de las manzanas de un ensanche, sino que eran de uso público restringido (ver FIG. 5).

Esas agrupaciones (de una media de 150 viviendas), que ya ahora se puede afirmar que se trataba de unidades vecinales básicas, estaban agrupadas en dos grandes conjuntos, uno más al norte y el otro más al sur, separados por un vial. Cada conjunto, a su vez, repetía la configuración de la unidad vecinal básica; es decir, consistía en un espacio público urbano central rodeado por una serie de agrupaciones. Se apreciaba además que, desde el inicio, se apostó por la creación de dos núcleos casi independientes con servicios propios. Como comprobaremos más adelante en la propuesta definitiva, fue una apuesta a largo plazo.

Evidentemente, la influencia de las «teorías de las comunidades» es patente y no podía ser menos, puesto que Yarza estuvo presente de manera activa en el Primer Congreso Nacional de Urbanismo, congreso en el que se enunciaron alguna de las ideas, todavía no instru-

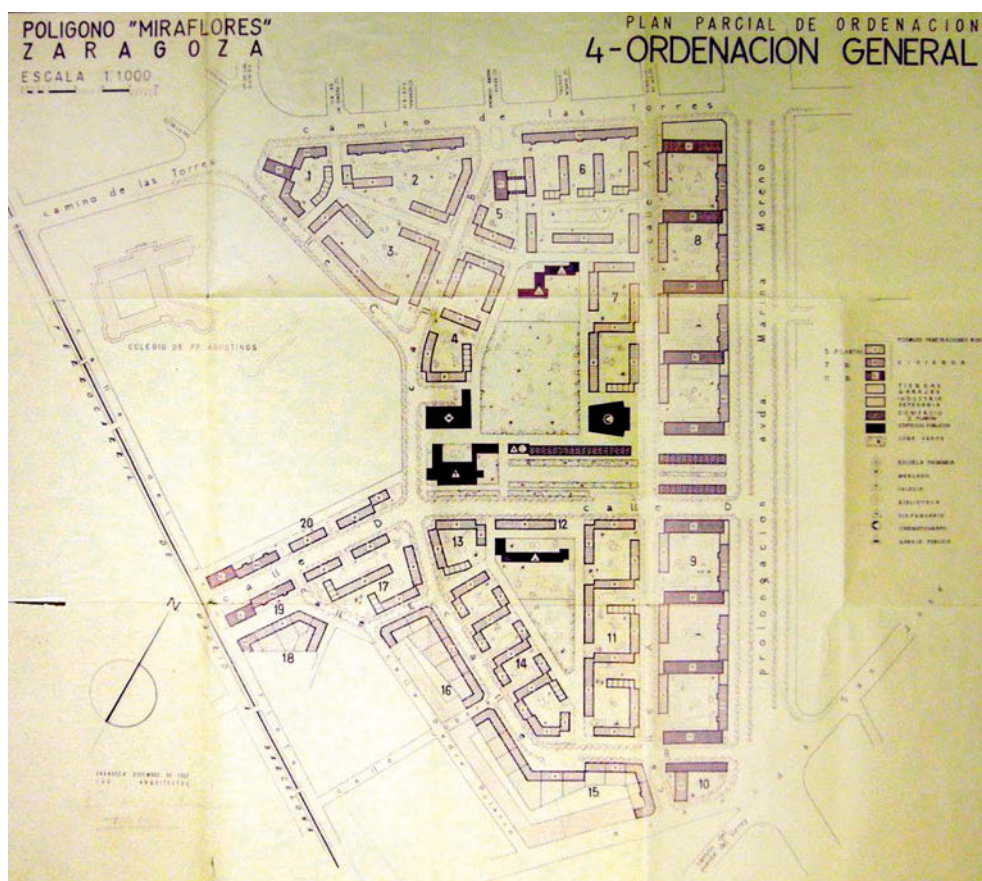


Fig. 5/ Primera propuesta del Plan Parcial Polígono Miraflores atribuido a José Yarza en 1961

Fuente: AGU, 1969.

mentadas, en torno a los «*échelons communitaires*» y a las «*neighbourhood units*» como respuesta a la necesidad de crear un entorno de comunidad y de familia, muy en línea con el régimen político existente³. Así exponía el sociólogo NAULART(1962: 202-211) evocando a Soterias, que afirmaba lo siguiente:

«...por barrio entendemos la agrupación de viviendas en una localidad, vinculadas por una unidad geográfica y urbanística y donde la vida social puede desenvolverse dando satisfacción a las necesidades elementales. El barrio es, pues, una unidad de vecindario, donde la gente se

conoce, se asiste y establece entre sí aquellos intercambios culturales y espirituales que nacen de la propia condición humana».

Pocos años después saldrían a la luz numerosos estudios que trataban de cuantificar esos escalones comunitarios, como el de DURÁN (1963-64).

Sin embargo, el planteamiento no tuvo buena acogida por parte de los propietarios del suelo, fundamentalmente porque todas las viviendas se destinaban a vivienda social y les pareció que no lograban suficiente rendimiento econó-

³ El Primer Congreso Nacional de Urbanismo tuvo lugar en Barcelona, organizado por la Dirección General de Urbanismo del Ministerio de la Vivienda, durante los días 1 al 8 del mes de noviembre de 1959. El Congreso reunió a más de setecientos profesionales de la arquitectura, del derecho, de la ingeniería, de la economía y de las administraciones más directamente interesadas en los problemas que habían de estudiarse en el curso de las sesiones. Entre ellos tan sólo cuatro figuras de

Zaragoza: José Yarza García (Arquitecto municipal jefe de Urbanismo), Lorenzo Monclús Ramírez (Arquitecto Jefe de la Sección Vivienda, Delegación del Ministerio en Zaragoza), José María Pérez-Ortiz (Abogado. Secretario de la Sección de Urbanismo y Delegado jurídico-administrativo de Expropiación de Polígonos en Zaragoza) y José María Franco de Estés (Abogado. Presidente de la Comisión de Urbanismo del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza).

mico. A pesar de todo ello, el Plan fue aprobado inicialmente el 19 de septiembre de 1961 (AGU, 1969), estando la comisión aprobatoria formada por los señores Mur, Paricio y Colas. Pero fue recurrido por los propietarios afectados, llegando incluso al Tribunal Supremo, que lo declaró nulo y sin ningún efecto legal por sentencia de 21 de mayo de 1962, apoyándose en problemas de gestión ya que «no existía delimitación del polígono previa» (AGU, 1969).

4.2. El segundo Plan (1967)

Poco tiempo después de la anulación del Plan, concretamente en marzo de 1963, los propietarios de más del 60% de los terrenos se unieron en Junta de Compensación con intención de desarrollar los suelos con una propuesta más acorde con sus intereses. No obstante, su desarrollo no fue fácil y no se llegó a ninguna propuesta concreta, puesto que llegaban a densificar demasiado una zona que, en principio, estaba prevista para equipamientos. Algunos años más tarde, hacia 1967, el Ayuntamiento volvió a intentarlo. El Teniente Alcalde, Emilio Larrodé Cardona, presentó la segunda de las iniciativas (ver FIG. 06) que defendía un uso dotacional compatible con la vivienda. Fue en realidad un boceto que se pretendía enviar al Ministerio para que sus técnicos lo desarrollaran, con la única condición de que se respetase un parque que tenía un gran interés para el Ayuntamiento.

Esta propuesta es interesante por las tipologías empleadas en cuanto que vuelve a los

principios de la primitiva arquitectura funcionalista y también en cuanto que anuncia de alguna manera la solución definitiva, el bloque estrellado. Pero también es interesante porque arbitra una solución para obtener un gran espacio libre en vez de muchos pequeños espacios vecinales. En efecto, la argumentación del Teniente Alcalde no incidía en la línea de las formas arquitectónicas, sino que se basaba en cuestiones naturalistas, defendiendo la creación de nuevas zonas verdes, de las que Zaragoza adolecía, pues tan solo tenía el parque Primo de Rivera, que se creó en 1920 cuando la ciudad sólo tenía 200.000 habitantes y el modesto parque Bruil. Así lo expresaba en la pequeña memoria que adjuntaba al plano de ordenación (AGU, 1967):

«El que socialmente la creación de Parques es necesaria ya lo apreciaron no sólo los urbanistas, sino los legisladores, y en nuestras Leyes Municipales de antes y de ahora se pone como obligación mínima de los municipios la creación de parques en poblaciones que rebasen los 5.000 habitantes. ¡Calculad lo que debe ser en una población de más de 450.000 y con fuerte tendencia de crecimiento!».

Como consecuencia, la propuesta comprimía toda la zona edificada. Planteaba un tipo de edificación mixta compuesta por bloques laminares de baja altura, ahora dispuestos de forma paralela, y altas torres aisladas de planta estrellada que rodeaban un parque boscoso con un lago. El total suponía aproximadamente unas 2.700 viviendas. Pero lo importante es que, por la necesidad de compactación de la parte edificada, la solución tipológica se basaba en el bloque aislado parecido al del primitivo funcionalismo. Sin embargo, lo que se propuso fue realmente dos derivaciones del bloque abierto, laminar y paralelo, que los CIAM defendían.

Por un lado, el bloque de cinco crujías. En efecto, a pesar de ser un plano sin escala en el diseño de su volumetría, parece que el espesor general de los bloques laminares es casi como el de la edificación del ensanche y, por tanto, de cinco crujías (20 metros de profundidad). Esto significa una mayor densidad y aprovechamiento urbanístico, a la vez que una economía de medios en los núcleos de comunicación vertical (cuatro viviendas por planta en vez de dos). Pero, como se sabe, este bloque exige patios de ventilación interiores, siempre problemáticos. Además, a diferencia de los bloques de tres crujías que permitían cualquier orientación respecto del sol, estos otros de cinco crujías debían disponerse exclu-



FIG. 6/ Segunda propuesta para la zona de Miraflores de autor desconocido en 1967

Fuente: AGU, 1967.

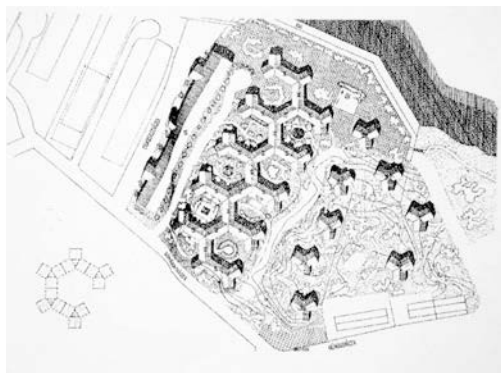


FIG. 7/ Proyecto de unidad residencial en Gröndal (Suecia) de Backström y Reinius de 1944-1946

Fuente: Caldenby, 1998: 293.



FIG. 8/ Bidebieta (San Sebastián) en su estado actual

Fuente: Google maps, febrero 2015.

sivamente en sentido norte-sur para lograr el soleamiento de todas las viviendas, tal y como en el plano de referencia se disponen. La experiencia había tenido lugar en muchos otros ámbitos españoles y no españoles.

Pero, por otro lado y quizá con mayor interés, aparece el bloque de planta estrellada, con bastante altura. Esta experiencia también pretendía aunar higiene (soleamiento, ventilación) y economía de medios. Pero, a diferencia de los bloques paralelos de cinco crujías, apostaba por bloques exentos que en planta estuvieran constituidos por viviendas servidas por un solo núcleo de comunicación vertical. De esta manera se evitaban los patios interiores y se facilitaba la flexibilidad de la orientación. Las primeras experiencias con esta tipología, como es sabido, se produjeron en Suecia, con los trabajos de Sven Backström y Leif Reinius, hacia los años finales de la década de 1940⁴ y resultado de su trabajo investigador fue su propuesta para la unidad residencial en Gröndal (1944-1946) (ver FIG. 7) donde destacan las torres de viviendas con planta en forma de estrella que forman dos conjuntos: uno de ellos con las torres aisladas como si desearan definir el elemento del que habían partido; y otro con estos mismos edificios encadenados en una larga tira norte-sur que forman patios semi-interiores hexagonales, que parecen, en planta, una colmena.

El edificio era una respuesta al modo de combinar las ventajas de los bloques anchos y los estrechos. La solución fue esta «maison rayonnant» o edificio en forma de estrella: construyendo tres alas radiando de un núcleo central de escaleras era posible tener tres viviendas por piso con ventanas en tres direcciones. La investigación de nuevas formas de agrupación se generalizaría (cfr. CALDENBY, 1998: 293), sobre todo a partir de las primeras publicaciones en *Architectural Review* que recogerían estas experiencias (Editorial *The Architectural Review*, 1947; Backström, 1943). En España puede apreciarse esta tipología «rayonnant» en algunas propuestas como la de Can Badía en Barcelona en el año 1963, realizada por la Obra Sindical del Hogar; aunque la experimentación con otras tipologías viniera de antes. De hecho, con esta propuesta el Teniente Alcalde de Zaragoza se declaró en aquel momento influenciado por actuaciones similares que se estaban haciendo en España y, de hecho, ponía el ejemplo de la de Bidebieta en San Sebastián, que fue inaugurada en aquella época (ver FIG. 8)⁵.

4.3. El Plan Parcial definitivo (1969)

Pero sea de ello lo que fuere, la introducción de esta nueva tipología y la zona verde boscosa, enlazaría con la propuesta definitiva en tanto que definiría la tipología edificatoria que pos-

⁴ Sven Mauritz Backström (1903) y Leif Axel Reinius (1907) cursaron sus estudios de arquitectura en el Royal Technical University de Estocolmo. El primero trabajó en el estudio de Le Corbusier en París entre 1932 y 1933.

⁵ El entorno de Bidebieta es, en efecto, un área con un gran protagonismo de los espacios verdes, edificado con grandes bloques en altura de planta estrellada de cuatro brazos. Los bloques se levantan sobre plataformas paralelas,

pípedas, alineadas al viario que conecta a los bloques, donde se encuentran los comercios. La zona verde es muy amplia, pero la disposición de las edificaciones es muy diferente a la propuesta de Zaragoza, dado que la distancia entre bloques es mucho mayor. Bidebieta fue promovido por el Ministerio de la Vivienda y redactado por el arquitecto Luis Alústiza.

teriormente sería empleada, la torre estrellada, también sobre un tapiz verde. No obstante, para que esta idea pudiera llegar a ser viable, los propietarios debían ceder los terrenos destinados a parque al Ayuntamiento, para que fueran de uso público. La cesión alcanzaba los 120.000 metros cuadrados. Los propietarios dieron, en este caso su aprobación (AGU, 1968), comprometiéndose además a sufragar los gastos originados por la urbanización; pero con la condición de que el Ayuntamiento debía dar permiso para proceder a una propuesta de ordenación del Polígono de iniciativa privada promovida por la Junta de Compensación, ya constituida⁶ y, por tanto, que le fuese permitido presentar un avance diferente al que la Corporación propuso. Este aceptó tales términos y las condiciones de los propietarios el 11 de enero de 1968 (AGU, 1968).

Todo ello se expresó en un convenio entre Ayuntamiento y propietarios, que fue el que permitió la redacción del Plan definitivo (ver FIG. 9), que se alejaría de forma radical del bloque laminar del que nació, y se desarrollaría en base a la torre estrellada. Se lograría además el parque que pretendía el Ayuntamiento.

El nuevo Plan Parcial, por sugerencia de Larrodé, fue encargado a un equipo madrileño integrado por Alfonso Soldevilla y Valentín Rodríguez, ambos doctores arquitectos, aunque se desconoce si eran o no técnicos del Ministerio. Los nuevos técnicos presentaron en el



FIG. 9/ Tercera propuesta y definitiva del Plan Parcial de Miraflores de Alfonso Soldevilla y Valentín Rodríguez de 1969

Fuente: A.G.U., 1969.

Ayuntamiento de Zaragoza un nuevo avance en julio de 1968 que fue aprobado tres meses después. Finalmente, un año más tarde se aprobó inicialmente el Plan definitivo (9 de julio de 1970) (AGU, 1969), concediéndose un mes de exposición al público que fue ampliado hasta principios de septiembre sin que hubiese ninguna reclamación. Finalmente el 9 de noviembre de 1970 se aprobó definitivamente el Plan. Éste albergaría un total de 2.965 viviendas.

Esta tercera propuesta integraba las ideas del planteamiento primitivo en cuanto que planteaba dos núcleos independientes. Sin embargo éstos fueron formalizados con una arquitectura de características muy diferentes, afín con los bloques de planta estrellada que la segunda propuesta introducía en su tejido. Como se ha apuntado, el nuevo tejido residencial evocaba a las tramas geométricas y poligonales que se había experimentado en algunos países nórdicos, como fue el caso del concurso ganado para Rösta (Örebro, 1946-1951), también de Backström y Reinius, donde la composición basada en el edificio de tipo estrella se combinaba de manera que lograba obtener unos grandes espacios interiores vecinales.

Pero, a diferencia de éstos, los redactores del Plan de Miraflores se sirvieron de los bloques en estrella para crear dos cadenas abiertas hacia el interior, con apariencia crecedera, pero limitada dado que se encontraba en el interior de una supermanzana aislada dentro del ensanche. Sin embargo, ante los problemas de edificabilidad, la originaria crujía simple de la tipología primigenia fue sustituida por una crujía doble, obviando de esta forma una de las características más importantes del proceso: la excelencia higiénica de la vivienda. Si bien es cierto que el bloque «rayonnant» nació de la necesidad de encontrar la manera de establecer el mayor número de viviendas pasantes con un solo núcleo de comunicación vertical, ahora esa característica de viviendas pasantes iba a perderse. La causa no fue otra que la intención de poder crear un parque lo más amplio posible, que conducía a liberar el máximo espacio agrupado y a concentrar las casi 3.000 viviendas en la edificación. Por ello, la inicial tipología de tres viviendas por núcleo pasó a seis con patio interior: se adoptaba la forma, pero olvidando el origen de la misma.

⁶ A.G.U. caja 011. La Junta de Compensación se constituyó el mes de marzo de 1963 participando más del 60 % de los propietarios. El proyecto de compensación no se apro

baría hasta el 15 de febrero de 1978 de acuerdo con el expediente 1182 de la misma caja.

La misma razón llevó a elevar las alturas al máximo permitido, nueve alturas. En contraposición, y con el mismo objetivo de favorecer la permeabilidad del espacio libre, se dejaba la planta baja diáfana. En efecto, se buscaba, con un éxito relativo, que el parque tuviera conexión con la ciudad mediante una transparencia visual en la planta baja de los edificios. Pero la gran anchura del bloque impedía que la zona porticada bajo la edificación se integrara en la naturaleza; por el contrario se convertían en pasos sombríos, que se fueron edificando con locales dejando libres únicamente pequeñas conexiones que no respondían a la trama urbana existente.

El espacio libre interior del parque, aparte de estas débiles conexiones por los soportales de las edificaciones, se conectaba con el exterior (avenida del Tenor Fleta y avenida Cesáreo Alierta) por dos aberturas. Pero la realidad es que estas dos aberturas estaban surcadas longitudinalmente por una profunda depresión del terreno (actual calle de Uncastillo) que servía de conexión rodada entre las dos avenidas. Por tanto, realmente se crearon dos parques separados por un corte profundo (el vial rodado) y, por ello, se colocaron dos puentes sobre el vial para comunicarlos. Pero estos puentes eran insuficientes para garantizar la conexión peatonal entre las dos partes, y eran necesarios porque las dotaciones interiores se ubicaban en uno sólo de los sectores, en el sur. Por eso, en la actualidad, se ha convertido en una zona verde de difícil acceso, quedando casi exclusivamente para uso y disfrute de los vecinos, muy a pesar de las expectativas que el Teniente Alcalde tuvo para dotar a los ciudadanos de toda Zaragoza de un nuevo parque urbano.

El diseño inicial de este parque tenía una fuerte geometrización, siguiendo una malla triangular para la definición de los viales peatonales que delimitaban las zonas verdes. Sin embargo, modificaciones posteriores apuntaron a una naturalización del ámbito, siendo finalmente configurado en torno a sinuosos caminos con poca referencia a la arquitectura que lo configuraba. En la zona central del parque se ubicaban los equipamientos, que seguían en la medida de lo posible, la geometría del conjunto residencial. De esta manera se edificaban en la zona sur, en sendos conjuntos hexagonales, uno mayor que otro, que dialogaban con la inicial malla triangular.

La ejecución del planeamiento, a excepción de la creación del parque, se desarrolló con normalidad. Sin embargo, tras once años desde la aprobación del Plan Parcial, el parque para el



Fig. 10/ Imagen del estado actual

Fuente: Google maps, febrero 2015.

que los propietarios habían cedido el terreno, seguía sin ejecutarse (AGU, 1969b). Esto fue causa de una reclamación formal de la cual nació la Modificación del Plan Parcial que recogía las nuevas dimensiones del parque, que había reducido considerablemente su superficie con respecto a la donación inicial de los propietarios, llegando sólo a 85.562,75 metros cuadrados (AGU, 1969b). Las modificaciones planteadas tenían repercusión en el diseño urbano, pues transformaba las vías peatonales de la zona ajardinada, los accesos a los locales de servicio, los aparcamientos y también de manera puntual alguna alineación (ver FIG. 10). Fue aprobada inicialmente en diciembre de 1984 y definitivamente el año siguiente, el 21 de Junio.

5. Conclusiones

Una vez llegados hasta aquí, nos podríamos preguntar si, además de la valoración que se ha ido realizando a lo largo del análisis de cada una de las propuestas, cabe alguna otra reflexión de importancia. La respuesta es que sí. Como ya se enunció desde el principio, en los tres casos se advierte una falta de atención a otras consideraciones urbanas producida por la insistencia o fascinación respecto a un aspecto teórico predominante en el discurso urbano del que partían. Entonces, y esto es importante, cabe preguntarse hasta qué punto esa visión parcial (con sus aciertos y desaciertos) es consecuencia solamente de la competencia y saber hacer de aquellos técnicos y de los avatares administrativos, o también es consecuencia del propio discurso urbano del que se nutrían sus ideas. Para ello repasemos

brevemente las tres propuestas, comenzando por la segunda, puesto que corresponde con un modelo de ciudad menos avanzado.

La segunda propuesta, pese a que su intención era precisamente la de generar espacio libre, paradójicamente habla de la importancia casi exclusiva del tipo edificatorio para la configuración de la ciudad. Como se ha analizado, la necesidad de dejar un gran espacio libre requería una alta densidad; pero una alta densidad diferente a la manzana cerrada del ensanche que se interpretaba como incompatible con las exigencias higiénicas. Por eso se optó por el bloque aislado, como solución segura, en consonancia con las experiencias primitivas de los CIAM. Pero un bloque que ya no era sólo el original bloque laminar de tres crujías con vivienda pasante, sino bloques de mayor densidad, tanto laminares como de planta estrellada. No obstante, lo que interesa es subrayar que tal solución remite a las convicciones sobre la ciudad que el primer Moderno había legado, puesto que ese bloque aislado se proyectaba independientemente o incluso de manera ajena al resto de las necesidades del proyecto urbano (léase especialmente los espacios libres), en una ilimitada confianza en que la buena definición de la vivienda aseguraba, por sí misma y sin otra necesidad, la buena ciudad. Es decir, la arquitectura, en sí misma considerada, era suficiente para definir la ciudad. De aquí la falta de encuentro y coherencia entre la disposición de esos bloques y el espacio libre que también se proyectaba: arquitectura y espacio urbano eran dos asuntos plenamente separados e inconexos como pasaría en tantos otros ámbitos.

Evidentemente, como se sabe, esa exageración tuvo sus consecuencias positivas y, en concreto, la necesidad de diseñar una ciudad que asegurara la higiene y la economía de la vivienda. Pero la necesidad de definir el espacio libre urbano pronto se hizo notar y, como se ha anunciado al comienzo, ya en la década de los años 1960 se produjeron varios caminos para ello. En este caso observamos dos netamente distintos que corresponden a las otras dos soluciones para la zona de Miraflores y que son paradigma de las dos tendencias comentadas en la introducción.

El primer camino fue el de la definición de los espacios urbanos a muy pequeña escala, como resultado del estudio de las agrupaciones primarias de edificios. Basándose en las teorías de las Comunidades ya descritas antes, la propuesta trataba de concentrar la atención

en lo que algunos autores han denominado la microsociología: la relación vecinal producida en la primera agrupación de un cierto número de viviendas, recordando el segundo «*echelon communautaire*» de Gaston Bardet (cfr. Bardet, 1948). Esto significó un paso más allá en la configuración urbana y, de hecho, repercutió en muchísimas propuestas españolas y no españolas. En el propio Zaragoza, Regino Borobio propondría una solución claramente en esta línea en el año 1968 para el polígono 48 (ver FIG. 11) y, posteriormente sería algo exigido desde el propio Plan General, el de 1969 de Emilio Larrodera. Pero era claramente insuficiente para la ciudad, puesto que continuaba con la misma lógica aditiva anterior, sólo que en este caso la adición no era de bloques aislados, sino de pequeñas agrupaciones.

El segundo camino fue más bien el de la definición de un proyecto cuyo conjunto —y no las agrupaciones mínimas— respondiera a la vez a las necesidades edificatorias y a las del espacio urbano. Se tendía así a configuraciones llenas de originalidad e innovación, aunque muchas veces desmedidas. Y esto se aplicó tanto con tipos edificatorios de bloque laminar como quizá especialmente con tipos de torres con un solo núcleo de comunicación vertical, encadenadas, dando una profusión de formas cada vez más expresivas y simbólicas. Sin embargo, muchas veces el espacio mínimo, la agrupación, quedaba sin definición suficiente y en una situación en que el espacio privado y público no tenía diferenciación, origen —como se reconoce hoy día— de problemas sociales.

En definitiva, las tres soluciones nos hablan de tres aspectos o criterios importantes sobre la ciudad en el proyecto urbano, pero tres criterios que aparecen inconexos, cuando deberían haber sido complementarios: la definición adecuada de la tipología edificatoria residencial, el espacio libre de pequeña escala correspondiente a la primera agrupación urbana, y el espacio libre general que aúna todo el conjunto del proyecto. Lamentablemente esa complementariedad no se dio a la vez en ninguna de las tres propuestas para Miraflores, sino que cada solución respondió parcialmente a uno solo de esos criterios sobre la ciudad. Pero eso es lo que hace interesante el análisis de estas propuestas puesto que, aunque estos fenómenos se darían en otros muchos ámbitos, en éste se advierte de un modo más claro por la situación única de la zona.

La necesidad de unificar esos criterios en un proyecto unitario se daría pronto, con algunas



FIG. 11/ Propuesta para el concurso de ideas para el polígono 48 de Regino Borobio de 1967

Fuente: Sánchez, 2014.

de las experiencias del «Team X» y, en concreto, con los trabajos de los holandeses que LÜCHINGER (1976; 1981) denominó «estructuralismo». Pero en España llegaría algo más tarde, hacia final de la década de los años 60. Sería un intento de aunar las distintas escalas del espacio urbano, definiendo con la arquitectura (mejor sería decir con un diseño urbano de alto interés) tanto los espacios relativos a las agrupaciones mínimas como los grandes espacios del conjunto completo. Quedaría, sin embargo, la referencia a la estructura urbana y territorial preexistente, que se atendería con las tesis que irrumpieron a finales de la década de 1970, con su conocida carga historicista. Pero esto ya es otro estudio y otro trabajo.

6. Bibliografía

- (S.A.) (1947): «The New Empiricism», en: *The Architectural Review*, 9, Architectural Press, Londres.
- ARCHIVO DE LA GERENCIA DE URBANISMO DE ZARAGOZA (AGU) (1967): Archivo de la Gerencia de Urbanismo de Zaragoza. Caja 011. Expediente URB 386/73.
- (1968): Archivo de la Gerencia de Urbanismo de Zaragoza. Caja 011. Expediente 1240.
- (1969): Archivo de la Gerencia de Urbanismo de Zaragoza. Caja 011. Plan Parcial de Ordenación Urbana Miraflores, Memoria del Plan Parcial.
- (1969b): Archivo de la Gerencia de Urbanismo de Zaragoza. Caja 206731. Plan Parcial de Ordenación Urbana Miraflores.
- BACKSTROM, S. (1943): «A Swede looks at Sweden», en: *The Architectural Review*, 9, Architectural Press, Londres.
- BARDET, G. (1948): *Pierre sur Pierre*, L.C.B., París.
- BIEL IBÁÑEZ, M. P. (2004): «Las exposiciones aragonesas en la segunda mitad de siglo (1868 y 1885). Manifestación del optimismo industrial», en: AA.VV., *Zaragoza y la industrialización: la arquitectura industrial en la capital aragonesa entre 1875-1936*, Institución Fernando el Católico y Gobierno de Aragón, Zaragoza.
- CALDENBY, C. & J. LINDVALL & W. WANG & T. ANDERSSON (1998): *Sweden: 20th Century Architecture*, Presler, Munich, Nueva York.
- DURÁN LÓRIGA, M. (1963-64): «Urbanismo: Planeamiento de nuevos núcleos urbanos», en: *Temas de Arquitectura*, 53-59, Revista Temas de Arquitectura, Madrid.
- GUTIÉRREZ SOTO, L. (1947): «Intervención en el Congreso Panamericano de arquitectos», en: *Boletín de la Dirección General de Arquitectura*, Dirección General de Arquitectura, Madrid.
- LÜCHINGER, A. (1981): *Structuralism in Architecture and Urban Planning*, Kramer, Stuttgart.
- LÜCHINGER, A. (1976): «Structuralism, a new trend in architecture», en: *B + W 1/1976*, Bauen und Wohnen, Zurich-Munich.
- MANCUSO, F. (1978): *Le vizende dello zoning*, Il Saggiatore, Milano (versión Rosend ARQUÉS: *Las experiencias del zoning*, Gustavo Gili, Barcelona, 1980).
- MARCO FRAILE, R. & C. BUIL GUALLAR (2009): *Zaragoza 1908-2008. Arquitectura y Urbanismo*, Demarcación de Zaragoza del Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón, Zaragoza.
- NAULART MAYMI, J. (1962): «Composición humana de los nuevos núcleos», en: *Actas del Primer Congreso Nacional de Urbanismo. La gestión urbanística*, Ministerio de la Vivienda, Secretaría General Técnica, Madrid.
- ORDEIG CORSINI, J. M. (1992): *Diseño y normativa en la ordenación urbana de Pamplona (1770-1960)*, Gobierno de Navarra.
- SÁNCHEZ VELASCO, Abigail (2014): *Zaragoza (1957-1986): del individualismo urbano a la agrupación y recomposición de la ciudad*, Tesis no publicada.

Iniciativas de patrimonialización de conjuntos de vivienda social en Europa

Ainhoa DÍEZ DE PABLO & Luis MOYA GONZÁLEZ

Grupo de Investigación Vivienda Social, Habitabilidad Básica y Patrimonio Urbano, Universidad Politécnica de Madrid.

RESUMEN: El artículo explica los argumentos y dificultades identificados por el Grupo de Investigación Vivienda Social, Habitabilidad Básica y Patrimonio Urbano para la patrimonialización de los conjuntos de vivienda social, apoyándose en experiencias desarrolladas en Alemania y Francia, países en la vanguardia de este movimiento. Dichos conjuntos no cuentan en Europa con un nivel de protección patrimonial comparable a otras formas de vivienda, como el tejido residencial de los cascos históricos o de los núcleos tradicionales. Sin embargo, son objeto, desde mediados del siglo xx y con mayor intensidad desde finales de los años 1990, de un proceso incipiente de patrimonialización, que ha dado lugar a la protección de algunos conjuntos destacados, como la *Großsiedlung Britz* en Alemania, la *Cité des États-Unis* y el *Grand Ensemble* de *Les Courtillières* en Francia. Los desajustes que estos conjuntos pioneros evidencian entre las expectativas de la rehabilitación y las exigencias de la salvaguarda patrimonial muestran los problemas a los que habrá de enfrentarse el proceso de patrimonialización de los conjuntos de vivienda social. Igualmente, las soluciones por ellos ensayadas suponen un campo de prueba para estrategias de mayor escala que permitan paliar estos desajustes.

DESCRIPTORES: Patrimonialización. Rehabilitación. Vivienda social.

1. Introducción

En el origen del reconocimiento del valor patrimonial en el Romanticismo está el edificio o el objeto individual. La consideración de los conjuntos, pueblos o ciudades es muy posterior y se produce ya en el siglo xx. La protección legal de ambos llegará aún más tarde de la mano de una élite intelectual y política a través del reconocimiento de sus

cualidades compositivas o de sus autores. A principios del siglo xxi nos encontramos con que las unidades de barrio, entre el edificio y la ciudad, de arquitectura reciente de calidad aunque ordinaria, y la relación de esta con los espacios libres y con la marcada personalidad de sus habitantes y sus actividades, comienzan a ser objeto de atención y protección en los países europeos más desarrollados, que nos pueden indicar un camino ya irreversible.

Recibido: 15.09.2016; Revisado: 16.09.2016
Correo electrónico: lmoyago@gmail.com;
ainhoadiez@hotmail.com

El autor agradece los comentarios realizados por los evaluadores anónimos.

Dentro de este campo la consideración de los conjuntos de vivienda social como patrimonio fuerza una ampliación conceptual, metodológica y, por ende, normativa del concepto de patrimonio cultural. Las cartas internacionales que contemplan arquitecturas cada vez más recientes como las del Movimiento Moderno, no recogen los conjuntos de vivienda social de forma explícita. Así, la identificación y protección jurídica y urbanística de los conjuntos de vivienda social, en tanto que patrimonio del siglo xx, continúa evidenciando en los distintos países y regiones Europeas unos criterios vacilantes e inadaptados, dando lugar a una selección puntual e irregular centrada en gran medida en los conjuntos construidos antes de la Segunda Guerra Mundial, y careciendo con frecuencia de herramientas efectivas para su salvaguarda. Sin embargo, algunas experiencias innovadoras muestran cómo el proceso de construcción de la legitimidad patrimonial de la vivienda social ha conducido no sólo a su protección efectiva, sino a la adopción de estrategias que combinan mejoras físicas y sociales, y en definitiva a la mejora de la imagen de estos barrios, en ocasiones estigmatizados, paliando los procesos de degradación en los que se encontraban inmersos y favoreciendo una mejora socioeconómica que no implica su gentrificación y la expulsión de los residentes con menores rentas.

Los casos analizados¹ han sido elegidos por su calidad formal pero además por su evolución administrativa, social y física, que incluye luchas vecinales, actuaciones públicas con sus dudas y pruebas, el trabajo de arquitectos y artistas destacables, y otros aspectos que nos dan pautas de comportamiento para seguir o rechazar, dentro de la idiosincrasia de la producción de vivienda social en cada país (SAINZ, 2008). Mientras que el proceso de musealización de la ciudad de Tony Garnier en Lyon y de la *Siedlung Britz* en Berlín son ejemplos destacados de máxima consideración patrimonial, el caso del *Grand Ensemble* de Les

Courtilières en la periferia de París reviste un interés particular ya que, a pesar de haber sido estigmatizado por la degradación social que ha sufrido, su calidad arquitectónica y urbanística lo ha erigido a un reconocimiento especial y han permitido su rehabilitación social y física simultáneas.

2. El tratamiento de los conjuntos de vivienda social en Francia y Alemania

2.1. El patrimonio controvertido de los Grands Ensembles franceses

La preferencia por la protección de lo antiguo, homogéneo, único, noble y extraordinario frente a lo reciente, heterogéneo, múltiple, popular y ordinario, que aún caracteriza en Francia la inscripción o clasificación preferente de ciertos elementos urbanos como Monumentos Históricos, en función de su interés regional o nacional², o alternatively su inventariado³, se ve alterada por la progresiva aunque aún limitada inclusión, a partir de 1950, del patrimonio del siglo xx⁴. Así, aunque en 2003 sólo un 3% de los edificios protegidos como Monumentos Históricos databan del s. xx, y únicamente un 0,3% eran posteriores a 1945 (BARRÉ, 2009: 15), en 2010 la arquitectura del siglo xx representaba aproximadamente el 10% de los nuevos edificios inscritos o clasificados (MITTERAND, 2010: 4). La inadecuación de la protección clásica a través de la inscripción o clasificación de la arquitectura del siglo xx, llevó a la creación en 1999 de la etiqueta patrimonio del siglo xx⁵, con el objetivo de sensibilizar sobre su interés sin recurrir a figuras con efectos jurídicos o económicos, (GAUDARD, 2010: 6). De los 878 edificios identificados con la etiqueta patrimonio del siglo xx, 28 son *Grands Ensembles*, incluyendo Les Courtilières y L'Abrevoir, ambos obra de Émile Aillaud.

¹ La elección de Francia y Alemania también se debe al estudio de la vivienda social en estos países, llevado a cabo por el Grupo de Investigación y publicado en el libro *La vivienda social en Europa: Alemania, Francia y Países Bajos desde 1945*, donde se puede encontrar una investigación interdisciplinar del tema, fuertemente relacionada con este artículo.

² El primer listado publicado por la Comisión de Monumentos Históricos de Francia data de 1840; en 2012 existían más de 44.000 elementos inscritos o clasificados, lo que implica su protección jurídica.

³ El Inventario general de monumentos y riquezas artísticas de Francia, creado en 1966 como sucesor del Inventario general de las riquezas de arte de Francia, publicado desde principios del s. xx, tiene por objetivo «inventariar,

estudiar y dar a conocer los elementos del patrimonio que presenten un interés cultural, histórico o científico» (Ley nº 2004-809 del 13 de agosto de 2004, art. 95, I).

⁴ La primera lista de edificios modernos de París y del departamento del Sena se presentó a la Comisión Superior de Monumentos Históricos en 1957. La segunda, titulada *Monumentos edificados de 1830 a nuestros días*, se presentó en 1963, e incluía obras excepcionales y protecciones parciales, limitadas normalmente a la fachada (SCHMÜCKLE-MOLLARD, 1999: 1).

⁵ La *Label xx* o etiqueta patrimonio del siglo xx es atribuida por el Prefecto o Delegado del Gobierno en la región, tras la evaluación de la Comisión regional del patrimonio y los conjuntos, de una lista indicativa elaborada por los grupos de trabajo locales.

Tras las destrucciones de la Segunda Guerra Mundial (5% de las viviendas existentes antes) y sobre todo del movimiento de personas debido al inevitable principio de un ciclo económico, el ministro de reconstrucción y urbanismo, E. Claudius Petit, promovió en 1948 algunas grandes intervenciones públicas aisladas para demostrar las ventajas de un elevado nivel técnico de producción en masa consiguiendo calidad a menor precio, y que se apoyaban en las teorías de los grandes arquitectos A. Perret y Le Corbusier. El consenso en torno a la bondad o al menos la necesidad de las nuevas formas de vivienda y ciudad que suponían los conjuntos de vivienda social promovidos en los años 1950, 1960 y 1970 y conocidos como *Grands Ensembles*, fue quizá ilusorio (TOMAS & al., 2003: 94-95), pero en todo caso tenía su eco en toda una serie de relatos de mejoras colectivas y expectativas aparentemente cumplidas de ascenso social. Sin embargo, pocos años después la imagen de los *Grands Ensembles* cambió, pasando a interpretarse como territorios en crisis (*Union Sociale pour l'Habitat*, 1975: 40), interpretación que se generalizaría en los años 1970 con el abandono de las clases medias. Las primeras críticas a los *Grands Ensembles* se centraban en sus deficiencias constructivas y problemas de habitabilidad, pero sobre todo en su aislamiento de la ciudad, su uniformidad y homogeneidad, en la falta de creación de empleos, en los insuficientes equipamientos socio-educativos y culturales, en la inadecuada repartición de los tipos de vivienda y en la política de asignación de las viviendas, aspectos que fueron tempranamente denunciados por la prensa. A partir de la segunda mitad de los años 1960 proliferaron los estudios que, desde la sociología, vinculaban forma urbana y problemas sociales, fomentando la imagen de los *Grands Ensembles* como formas urbanas patológicas, que generaban aburrimiento y depresión, y se relacionaban con la delincuencia juvenil de los grupos conocidos como blusones negros (BLANC, 2003: 109). A finales de los años 1970 y principios de los 1980 se produjeron las primeras revueltas urbanas protagonizadas por jóvenes, consolidándose la imagen de los *Grands Ensembles* como territorios en crisis, que ha pervivido y se ha agravado (BACHMANN & al., 1996; LAGRAGNE & OBERI, 2006) a pesar de las sucesivas intervenciones públicas de las que han sido objeto.

Pese a su estigmatización, algunos *Grands Ensembles* han sido identificados, en los últimos años, como áreas urbanas de interés patrimonial. Entre los primeros signos de reconocimiento patrimonial destaca la publicación en 1988 del estudio de Bruno Vayssiére, basado en el análisis de 80.000 fotografías del Ministerio de Vivienda, y su defensa de una protección deliberada de la arquitectura de los Treinta Gloriosos (VAYSSIÉRE, 2002: 77). La incipiente patrimonialización de algunos *Grands Ensembles* ha estado motivada por la amenaza que para su integridad física han supuesto los sucesivos programas de intervención pública, y especialmente la normalización de la demolición con el objetivo de sustituir vivienda pública por privada y mezclarlas en proporciones adecuadas (BERLAND-BERTHON, 2009). Ello es consecuencia de la nueva Ley de solidaridad y renovación urbana de 2000, de la creación de la Agencia Nacional de Renovación Urbana⁶, y del lanzamiento del Programa Nacional de Renovación Urbana⁷.

2.2. La protección de las Siedlungen alemanas en el sistema federal

Frente al centralismo del sistema francés de catalogación e inventariado de elementos patrimoniales, la identificación y protección del patrimonio es en Alemania competencia de los Estados federados, aunque algunas leyes nacionales tengan incidencia en el mismo⁸. Los antiguos Estados de la República Federal comenzaron a aprobar sus respectivas leyes de patrimonio desde principios de los años 1970, y a partir de la reunificación se sumarían a esta labor legislativa los nuevos Estados federados. Cada Estado federado elabora un inventario de elementos patrimoniales, pudiendo tratarse de listas de elementos declarados por ministerio de la Ley⁹, o de listas de elementos declarados individualmente¹⁰.

El reconocimiento del valor patrimonial de las obras más representativas de la arquitectura de la primera mitad del siglo xx, y especialmente de aquellas anteriores a la Segunda Guerra Mundial, se refleja en su presencia en las listas de elementos declarados de los distintos Estados federados. De nuevo, la

⁶ Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, A.N.R.U.

⁷ Programme National pour la Rénovation Urbaine, P.N.R.U.

⁸ Algunas leyes estatales incluyen regulaciones que afectan al patrimonio, como ocurre en el *Gesetz zum Schutz des deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung*, el *Bauge-*

setzbuch des Bundes, el *Raumordnungsgesetz* y el *Städtebauförderungsgesetz*.

⁹ *Deklaratorische Denkmallisten*.

¹⁰ *Konstitutive Denkmallisten*.

protección de los conjuntos de vivienda de la segunda mitad del siglo XX, y especialmente de aquellos construidos a partir de 1960, sigue siendo en gran medida objeto de controversia¹¹. Así, en el inventario correspondiente a la ciudad de Berlín, de los más de cien conjuntos de vivienda catalogados, únicamente 11 son posteriores a 1950. La protección patrimonial es especialmente problemática cuando se trata de los conjuntos de vivienda social o *Grosswohnsiedlungen* construidos en los años 1960 y 1970 en la antigua República Democrática Alemana, tanto por su vinculación al régimen político que los generó, como por su producción industrial y sus carencias constructivas. De esta forma, aunque desde los años 1990 el Estado ha defendido su reconocimiento en tanto que patrimonio (ESCHERICH, 2005: 3) las *Grosswohnsiedlungen* no se han protegido como conjuntos, sino que únicamente algunos prototipos de la construcción prefabricada han sido objeto de protección y de una intervención respetuosa con el carácter original (RICHTER, 2006: 88).

3. Entre la mejora funcional y la restauración. La rehabilitación consensuada de Les Courtilières

3.1. La planificación y construcción de un Grand Ensemble singular

La creación de Les Courtilières junto a otros *Grand Ensembles*, responde a un planeamiento para la región de París desarrollado por una Comisión del Ministerio de Reconstrucción y Urbanismo y tiene un carácter testimonial para el resto del país, lo cual explica su singularidad, aislamiento y encargo a arquitectos destacados. La situación en Pantin en la primera mitad de los años 1950 era representativa de los municipios industriales de la periferia próxima a París, con un parque insuficiente y degradado de vivienda, lo que llevó al Ayuntamiento a recuperar en 1948 la antigua Oficina de Casas Baratas. Su actividad promotora se inició en 1952, gracias a la integración de Pantin en la primera fase del programa Secteur Industrialisé. Sin embargo se abandonó el proyecto inicial de integrar es-

tas viviendas en la operación de renovación del barrio de la Iglesia y se inició la búsqueda de otros terrenos en el municipio para la construcción de 150 viviendas de urgencia¹². Finalmente se identificaron unos terrenos en la zona conocida como Les Courtilières, atractivos más desde una perspectiva regional, por su proximidad y buena comunicación con la ciudad de París, que para los municipios limítrofes, al encontrarse alejados de los centros de Pantin y Bobigny, y rodeados por el fuerte de Aubervilliers, el cementerio de París y un grupo de jardines obreros o huertas familiares (DE JESUS, 2002: 13-17). En paralelo, la Comisión del Ministerio de la Reconstrucción y el Urbanismo encargó a un arquitecto reconocido y con experiencia en obras para la Administración, Émile Aillaud, el proyecto de varios conjuntos de vivienda, con un total de 1.984 viviendas, 23 locales comerciales y cuatro equipamientos educativos y asistenciales entre 1957 y 1966 (DE JESUS, 2002: 163; MICHEL & DERAINE, 2005: 19-20).

La propuesta de Aillaud para las dos operaciones iniciales de Les Courtilières continuó con la experimentación iniciada en el proyecto de L'Aubrevoir de Bobigny (DE JESUS VAZ, 2002: 48). Así, proyectó un edificio sinuoso, conocido como Serpentine, con planta baja de almacenes privativos y cuatro plantas de vivienda, en torno a un gran parque central, y varios bloques lineales que definían la plaza del mercado al norte. Por su parte, las operaciones de la Oficina de Vivienda de Alquiler Moderado de Patin (OPHLM de Pantin), contaban con torres en Y de trece plantas, las Tours Bleues y Tours Rouges, nueve bloques lineales de cinco plantas y dos edificios que concentraban las 153 viviendas tipo LOGECO¹³, conocidos como Le Gouffre.

El control del parque de vivienda social de Les Courtilières estuvo en manos del Estado y de la ciudad de París hasta 1983, y la asignación y gestión de las viviendas escenificó las tensiones entre París y los municipios de su periferia industrial y entre los organismos gestores y el Ayuntamiento de Pantin, así como la relativa debilidad de los municipios para el control de la política de vivienda sobre su territorio frente al Estado (DÍEZ, 2015: 373).

¹¹ Thomas Topfsten y otros autores advierten de la sobreconcentración patrimonial en una breve época arquitectónica, los años 1950, en detrimento de otras (ESCHERICH, 2005: 2).

¹² En febrero de 1954 el Ministerio de la Reconstrucción y el Urbanismo anuncia la construcción de 13.000 viviendas económicas financiadas gracias a la *Caisse des dépôts* (Caja de depósitos), como respuesta a la inter-

vención radiofónica del Abbé Pierre, en la que pide la intervención del estado para la solución de la crisis de vivienda, a raíz de la muerte por frío de una mujer en una calle de París en el invierno de 1953-54.

¹³ *Logements Économiques et Familiaux*, viviendas económicas y familiares creadas por el Decreto de 16 de marzo de 1953.

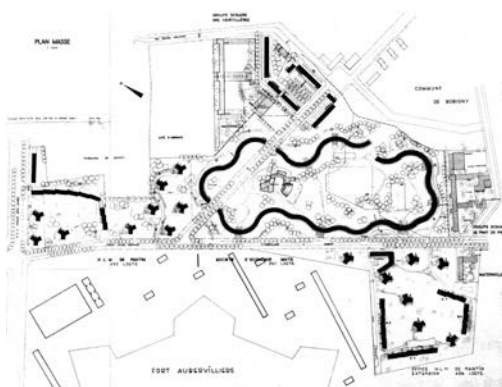


FIG. 1/ **Plan de Ordenación de Les Courtilières de Émile Aillaud**

Fuente: LEFRANÇOIS y LANDAUER, 2011.



FIG. 2/ **Estado del Serpentin y el parque interior antes del inicio de su rehabilitación**

Fuente: Los autores, 2012.

Las viviendas de Les Courtilières, en alquiler, fueron ocupadas inicialmente por obreros procedentes de áreas insalubres del centro de París y de Pantin, y en menor medida por inmigrantes de otras provincias y repatriados de Argelia y Túnez, con un predominio de familias jóvenes con hijos pequeños (MICHEL & DERAINE, 2005: 21). Con los sucesivos cambios normativos y en la política de vivienda, la población de Les Courtilières sufrió una evolución semejante a la del conjunto de los *Grands Ensembles*, que condujo a su pauperización y a la concentración de hogares extranjeros. Así, en 1990, la tasa de paro alcanzaba el 15,1%, y el 21,2% de los habitantes de Les Courtilières eran extranjeros¹⁴. El carácter problemático de Les Courtilières se oficializó con su delimitación como Zona Urbana Sensible en 1996.

3.2. Entre la rehabilitación funcional y el reconocimiento patrimonial

La necesidad de trabajos de rehabilitación en Les Courtilières surgió tempranamente a pesar de la supuesta calidad de la construcción, llevándose a cabo en las Torres Azules entre 1983 y 1985, y en las Torres Rojas entre 1988 y 1989, ambos beneficiarios de la financiación estatal. En 1989 se produjo la primera demolición tras la remodelación de la primera parte de la ciudad de urgencia, y la de uno de los edificios de viviendas tipo LOGECO del llamado *Le Gouffre*, en cuyo lugar se construyó la plaza Laplace en abril de 1990 (MICHEL & DERAINE, 2005: 22-23).

¹⁴ Censo de Les Courtilières, 1990.

Por su parte, los edificios edificados con técnicas tradicionales y que no presentaban defectos constructivos se degradaron al no ser objeto de una limpieza y mantenimiento suficientes (MICHEL & DERAINE, 2005: 23). La Asociación de Vecinos reclamó desde su creación en 1978 la realización de trabajos de mantenimiento, y obtuvo en 1980 el compromiso de la administración a cambio de un importante aumento de los alquileres, condición que los vecinos rechazaron (*Bulletin Municipal Ensemble à Pantin*, 1980: 23). A pesar de ello se acometió la inversión, que permitió entre 1980 y 1984 el aislamiento térmico de la fachada y la instalación de una doble carpintería (*Ensemble à Pantin Mensuel*, 1984).

Más allá de estas intervenciones, completadas en algunos casos con operaciones de reurbanización del entorno de los edificios, Pantin solo consiguió financiación para la creación de la plaza Laplace, ya mencionada, y para algunas de las iniciativas socioculturales (LANDAUER & POVREAU, 2007: 80), de forma que, al igual que ocurre en España, la inversión principal se centró en las viviendas y no en un aspecto de al menos igual relevancia como es la reurbanización del barrio y el tratamiento de los espacios libres.

La acción pública en Les Courtilières se vio beneficiada por la concentración geográfica de la política nacional de intervención en áreas urbanas vulnerables, conocida como *Politique de la Ville*, a partir de 1996. La situación de bloqueo de la acción pública se resolvió en parte gracias a la venta en 1999 de las viviendas del Serpentine al ayuntamiento de Pantin, de forma que finalmente el municipio tenía libertad para gestionar su parque residencial. Después de va-

rios proyectos con posturas diferentes que iban desde la propuesta del arquitecto Chemetov de mantener la idea inicial del proyecto de Aillaud a su profunda alteración en el proyecto de Kouche, Renaud y Vignaud, una carta enviada por Gérard Monnier, fundador de Docomomo Francia, al Ministro de Cultura, en la que alertaba de las demoliciones de las que iba a ser objeto Les Courtilières y solicitaba su clasificación como bien patrimonial, interrumpió el proceso. La comisión interministerial integrada por representantes del Ministerio de Cultura y del de Obras Públicas determinó la apertura del eje norte-sur propuesto en el proyecto de Kouche, Renaud y Vignaud, reduciendo las demoliciones y determinando la conservación del parque central en su integridad, sin privatizar ni fragmentar su superficie, y el mantenimiento de la composición inicial de la fachada, recuperando el color rosa y azul del proyecto inicial. Estas recomendaciones han sido consideradas e integradas en la revisión del proyecto por parte de sus autores, permitiendo conservar algunos de los valores originales del proyecto de Émile Aillaud, como son el carácter público y unitario del espacio natural central y el tratamiento cromático de la fachada.

He aquí un caso paradigmático que muestra un proceso de patrimonialización y rehabilitación que ha enfrentado a los distintos niveles de la Administración, evidenciando las complejas relaciones de poder entre el Estado central y las Administraciones regionales y locales, para las que la identificación y protección patrimonial es una herramienta más de legitimación política, y a su vez con los vecinos. Igualmente, se ha convertido en un ejemplo, no libre de controversia, de adaptación a las necesidades de restructuración urbana y mejora de la habitabilidad de los barrios de la protección de un patrimonio arquitectónico y urbano contemporáneo que se enfrenta aún a dificultades para que la sociedad asimile sus valores intrínsecos.

También es digno de ser considerado el hecho que en Francia ha sido en gran medida la Política de la Ciudad, que especialmente desde el principio del siglo XXI basa el fomento de la diversidad urbana y la mezcla de diferentes niveles sociales en las operaciones de demolición-construcción de los grandes barrios de vivienda social, el desencadenante que ha provocado como reacción frente a las demoliciones masivas la patrimonialización de algunos de estos barrios. Así, como ocurre con frecuencia en la historia, la pérdida de una forma de vida o de un elemento físico ha producido un movimiento de reacción que investiga las razones profundas de lo acertado de la acción que condujo a la pérdida.



Fig. 3/ Fachada original y rehabilitada del Serpentin

Fuente: Los autores, 2012.

4. La musealización de la vivienda social. De la cité des États-Unis al Museo Urbano Tony Garnier

4.1. Planificación y construcción de la ciudad industrial

Para el proyecto de la Cité des États-Unis, que había de agrupar el programa residencial asociado al boulevard industrial proyectado en 1917 por la Comisión de ensanche y embellecimiento de la ciudad¹⁵ al sureste de Lyon, Tony Garnier, como ocurrió en la Ciudad Lineal de Arturo Soria, se basó en su proyecto teórico de la ciudad industrial. Así, proyectó un espacio central reservado a los equipamientos públicos, situando a ambos lados bloques de tres plantas de vivienda. El eje central acogía un tranvía y carriles de circulación separados por una franja verde de la edificación y sus comercios. Las referencias a la Ciudad Lineal de Arturo Soria, que enunció en 1888 y difundió a principios del siglo XX, son evidentes en algunos aspectos. Finalmente, se vio obligado a reducir la extensión del proyecto y a aumentar su densidad, pasando de tres a cinco alturas.

La construcción, iniciada en 1921, no concluyó hasta 1934, y el conjunto finalmente ejecutado contó con 1.567 viviendas agrupadas en doce manzanas. La selección de los inquilinos originales, tras comprobar su moralidad, se llevó a cabo por cooptación, y en ocasiones por clientelismo. Se trataba mayoritariamente de obreros, junto con un 10% de integrantes de las clases medias y superiores, entre ellos profesores, médicos e ingenieros (BERTHET, 1993). Aunque el barrio sufrió un proceso de pauperización y de llegada de inmigrantes desde los años 1970 (MASCLET, 2005), este fue menos

¹⁵ Commission d'extension et d'embellissement.

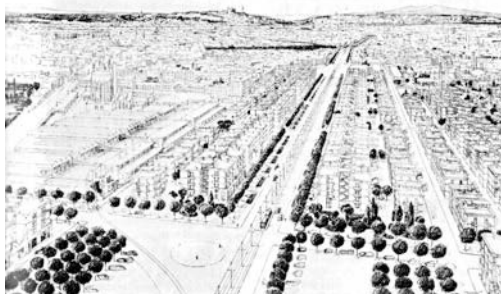


FIG. 4/ **Vista general de la ciudad industrial de Tony Garnier**

Fuente: BENÉVOLE, 1978.

acelerado que el experimentado por gran parte de los barrios de vivienda social franceses. Abandonado por las clases medias, los obreros permanecieron, como lo hicieron en gran medida sus descendientes, que mantenían la cultura común, forjada por la resistencia durante la guerra y su aislamiento hasta la apertura del bulevar de los Estados-Unidos en 1959. En 1983 crearon el comité de inquilinos, germen de su futura rehabilitación.

4.2. **Intervención pública y musealización de la vivienda social**

Desde su inauguración en 1934, los edificios no habían sido rehabilitados, de forma que en los años 1980 el conjunto se encontraba muy deteriorado, y la falta de ascensores dificultaba la accesibilidad de una población envejecida. La rehabilitación del barrio, reclamada por el Comité de inquilinos desde su formación, se iniciaría en 1986, gracias a la designación del barrio como área urbana en dificultad, lo que le permitía acceder a la financiación pública prioritaria.

La rehabilitación fue llevada a cabo por la Oficina Pública de Vivienda y Construcción del Grand Lyon. El proceso, que duró 12 años, contó con la participación de varios equipos de arquitectos y con la supervisión del Comité de inquilinos. Se rehabilitaron todas las viviendas, instalando cuartos de baño y ascensores, aislando los muros testeros por el exterior, cambiando las carpinterías y reparando las zonas comunes. Igualmente, se llevó a cabo la reurbanización de los espacios públicos.

En el marco de la rehabilitación iniciada en 1986, el Comité de inquilinos contactó en

1988 con los artistas de la Cité de la Création para que decorasen con pinturas murales los muros testeros reparados. Estos conformaron un museo al aire libre formado por 19 frescos sobre la obra de Tony Garnier y el tema de las ciudades ideales: dos murales descriptivos y uno que restituye la atmósfera de la casa de Tony Garnier, doce murales sobre la ciudad industrial y cuatro que muestran las obras realizadas por Tony Garnier en Lyon. A estos se sumaron, gracias a la obtención del reconocimiento de la UNESCO del Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural en 1991, seis frescos de artistas internacionales que muestran su visión de la ciudad ideal. La realización de los 25 murales que finalmente integrarían el museo se completaría en 2001.

En la actualidad el Museo Urbano Tony Garnier cuenta también con un local de recepción y un apartamento restaurado al estado original, objeto de visita guiada y que evoca la atmósfera de los alojamientos de la antigua Cité des États-Unis en los años 1930. Fue acondicionado en 1991 por iniciativa conjunta del Comité de los inquilinos y la OPAC del Gran Lyon, gracias en parte a las donaciones y préstamos de mobiliario de la época de los propios vecinos.

A pesar del reconocimiento que alcanzó la iniciativa del Museo Tony Garnier, el programa de museo al aire libre no contó con la colaboración del Ministerio de Cultura, en desacuerdo con la realización de frescos murales en un barrio de vivienda social, y sin interés en la figura de Tony Garnier. Por tanto el desarrollo artístico se financió con la ejecución técnica de los testeros a cargo de las primas para la mejora de las viviendas en alquiler social¹⁶ (CHENEVEZ, 2015). El barrio, que pasó a denominarse Cité Tony Garnier en 1993 a petición del Comité de inquilinos, obtuvo en 2003 la etiqueta patrimonio del siglo xx, dependiente del Ministerio de Cultura, a pesar de su oposición inicial.

Instigado en gran medida por vecinos originales de edad avanzada, y especialmente mujeres próximas al Partido Comunista o implicadas en los movimientos sindicales o asociativos (CHENEVEZ, 2015), y gestionado inicialmente por el Comité de inquilinos, el Museo Urbano Tony Garnier se profesionalizaría en los años 2000, pasando el Consejo de Administración a estar integrado tanto por vecinos como por representantes de las Administraciones Públicas y personalidades exteriores. Así, debido a su

¹⁶ *Primes à l'amélioration des logements à utilisation locative et à occupation sociale*, PALULOS.



FIG. 5/ Vista general de la Cité des États Unis y de una de las pinturas murales

Fuente: Los autores, 2013.

asimilación en la oferta museística y cultural de la ciudad de Lyon, la antigua iniciativa vecinal se institucionalizó, y los habitantes perdieron su protagonismo en el proceso. La retirada progresiva de los vecinos de la administración del Museo, unida a la renovación de la población desde su creación, ha llevado a que se reduzca la identificación de la población con esta iniciativa, llegando a producirse conflictos entre los visitantes y grupos de vecinos, especialmente jóvenes, contrarios a las visitas y que han protagonizado actos vandálicos y han tratado de intimidar a los visitantes.

5. La restauración cotidiana de la vivienda social. La iniciativa de mantenimiento y rehabilitación colaborativa de la *Großsiedlung Britz*

5.1. Planificación y construcción de la *Großsiedlung Britz*

La *Großsiedlung Britz* fue el primer barrio tipo promovido por la empresa pública de vivienda GEHAG¹⁷, creada en 1924 por iniciativa de Martin Wagner. La GEHAG, que contaba con Bruno Taut como arquitecto y urbanista, fue el primer organismo fundado en la ciudad de Berlín para la promoción de vivienda social, y pronto se convertiría en el mayor promotor de Alemania.

Prevista para unos 5.000 habitantes y situada en el distrito de Neukölln, al sureste de Berlín, la *Großsiedlung Britz* se ejecutó en seis fases entre 1925 y 1930. El proyecto de los arquitectos Bruno Taut y Martin Wagner, que contaba con 1.964 viviendas, combinaba viviendas unifamiliares y bloques de vivienda colectiva, que oscilan entre los 49 y los 124 m². Mientras que los bloques de vivienda colectiva definen los bordes de manzana, el interior está ocupado por espacio libre comunitario, o por viviendas unifamiliares en hilera con jardines privados. La integración y calidad del diseño urbano, arquitectónico y paisajístico, este último obra de los paisajistas Leberecht Migge y Ottokar Wagler, dió lugar a un tejido urbano singular y de gran calidad, con jardines privados, comunitarios y públicos cuidadosamente diseñados que contribuyeran a acentuar el orden y adecuación de la estructura urbana y la arquitectura racionalista del conjunto.

5.2. Protección, mantenimiento y rehabilitación de la vivienda social como parte de la vida cotidiana

La privatización de la GEHAG en 1998, que buscaba reducir el déficit del Estado Federado de Berlín, supuso la venta del 75% de las viviendas a una empresa inmobiliaria, permaneciendo el 25% como propiedad de la ciudad de Berlín, que también mantenía una función de tutela sobre el conjunto. El anuncio de la posi-

¹⁷ Gemeinnützige Heimstätten-Aktiengesellschaft.

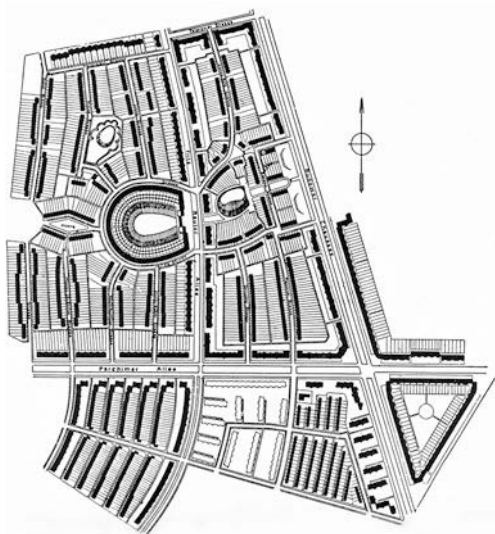


Fig. 6/ Plan de ordenación de la Großsiedlung Britz

Fuente: BENÉVOLO, 1978.

ble venta posterior de las viviendas unifamiliares a sus ocupantes por parte de la empresa propietaria se enfrentó a la resistencia de los inquilinos que formaron en 1999 una cooperativa de vivienda¹⁸ integrada por 300 familias, con el objetivo de adquirir la totalidad de las viviendas y que estas permaneciesen en régimen de alquiler. Al no poder hacer frente al precio exigido por el propietario, esta iniciativa fracasó, y las viviendas unifamiliares comenzaron a ser vendidas de forma individual a partir del año 2000. En la actualidad, más de 550 de las 679 viviendas unifamiliares están en manos de propietarios privados. Pero ante el fracaso de la iniciativa de convertir el conjunto en una cooperativa, los vecinos reorientaron sus esfuerzos para lograr una solución adecuada desde el punto de vista social y patrimonial. Así, en el año 2007 se fundó la Asociación de amigos y promotores del Hufeisensiedlung Berlin-Britz¹⁹ de la que partiría la iniciativa del desarrollo de un sistema de fomento del mantenimiento y rehabilitación de las viviendas por parte de sus propietarios.

El conjunto apenas había sufrido daños durante la Segunda Guerra Mundial, y su pertenencia a un gestor único había contribuido a la conservación de sus características origi-

nales, evitando la ejecución de ampliaciones en los patios de las viviendas unifamiliares y la modificación individual de las carpinterías y otros elementos característicos. El acabado de fachada, con revoque mineral coloreado, sí fue modificado durante los arreglos posteriores a la guerra, sustituyéndose en algunas zonas por un revoque incoloro, y también se modificó el color de las carpinterías. Lo mismo ocurrió en los años 1970 perdiéndose el efecto cromático original. Este se recuperaría finalmente en el proceso de restauración iniciado en 1982, esta vez gracias a análisis científicos más rigurosos²⁰. La restauración, que busca recuperar el modelo original tanto de las edificaciones como de los jardines, se ha llevado a cabo en la mayor parte del conjunto, aunque aún no ha sido concluida en su totalidad.

En cuanto al proceso de patrimonialización, el barrio fue protegido tempranamente, obteniendo en 1958 la declaración de monumento histórico, y pasó a integrarse en 1977 en la recién creada lista de monumentos de Berlín²¹. Desde 1995, con la revisión de la Ley de patrimonio de Berlín, fue catalogado como Área protegida en la lista de monumentos²². También pasaría a incorporarse como jardín protegido en 2010. La Siedlung Britz se incorporó a las seis Siedlungen berlinesas declaradas Patrimonio Mundial en 2008 (*Landesdenkmalamt Berlin*, 2009), incorporación que, si bien no aumentaba la protección efectiva del conjunto, ya preservado en su integridad física por su incorporación a la lista de monumentos, sí incrementaría su difusión y su potencial como bien turístico.

La dispersión de la propiedad, derivada de la privatización del organismo público propietario del conjunto en 1998 y de la venta de las viviendas a partir del año 2000, dificultó la conservación unitaria del conjunto. Como respuesta a este problema, se creó en 2009 la plataforma interactiva hufeisensiedlung.info, desarrollada como proyecto piloto de colaboración entre el Servicio regional de patrimonio²³ de Berlín, la Asociación de amigos y promotores del Hufeisensiedlung Berlin-Britz y cuatro especialistas, entre ellos el estudio de arquitectura Winfried Brenne Architekten y el estudio de paisajismo Katrin Lesser. Entre otras acciones es destacable la creación en 2011 de una página web con la participación

¹⁸ Wohnungsgenossenschaft i.Gr. Hufeisensiedlung Britz-Süd.

¹⁹ Gemeinnützige Verein der Freunde und Förderer der Hufeisensiedlung Berlin-Britz e.V.

²⁰ El primer informe sobre el estado de la Hufeisensie-

dlung (*Untersuchung des Gehölzbestandes der Hufeisensiedlung in Berlin-Britz*, B. Drescher u.a.), data de 1981.

²¹ Baudenkmalsbuch.

²² Denkmalliste.

²³ Landesdenkmalamt.



FIG. 7/ Estado actual de las fachadas y espacios libres de la *Großsiedlung Britz*

Fuente: Los autores 2009.

de especialistas y vecinos del barrio, que incluye información histórica, técnica y relativa a la protección patrimonial, así como proyectos tipo y asesoría para el mantenimiento y rehabilitación de las viviendas, llegando a incorporar detalles constructivos e instrucciones para la implementación de las medidas propuestas.

Por su parte, el potencial turístico, reforzado por la declaración de la UNESCO en 2009, llevaría a la apertura en 2012 del hotel-museo Tauts Heim, una vivienda restaurada que ofrece habitaciones en alquiler amuebladas siguiendo el estilo original, y que recibió en 2013 el *European Union Prize for Cultural Heritage. Europa Nostra Award* por su aportación a la salvaguarda del patrimonio cultural.

6. Conclusiones sobre aspectos positivos adaptables a la situación española

En la protección jurídica y urbanística de los conjuntos de vivienda social en Francia y Alemania se evidencia aún, aunque cada vez con menor fuerza, la diferente valoración social de aquellos que datan de la primera mitad del siglo XX frente a los construidos tras la Segunda Guerra Mundial. Mientras que los primeros han sido objeto, desde los

años 1950, de medidas de protección jurídica como patrimonio cultural a nivel regional, nacional e incluso internacional, los segundos están aún inmersos en un proceso de construcción de su legitimidad patrimonial en tanto que repertorio, proceso que ha comenzado a plasmarse en las primeras protecciones jurídicas o urbanísticas a finales del siglo pasado.

España se encuentra retrasada con respecto a estos dos países que se cuentan entre los más avanzados de Europa, pero está en el camino si nos fijamos en algunos movimientos incipientes. Tenemos que tener en cuenta, si tomamos Madrid como ejemplo significativo, que desde los años 1970, hubo ya una corriente intelectual en el ámbito de la arquitectura que apoyaba la arquitectura ordinaria de calidad de los siglos XIX y XX, corriente que se plasmó en un Plan promovido por algunos técnicos municipales y que desgraciadamente no fue aprobado²⁴. Siguiendo el camino abierto por este plan frustrado, el Plan General de Ordenación Urbana de 1985 determinó la protección patrimonial de las Colonias históricas de hotelitos, y en el Plan de 1997, vigente, se reconocieron varios barrios de vivienda social como conjuntos protegidos, aunque estas protecciones no han dado lugar por el momento a intervenciones sujetas a criterios de conservación y recuperación patrimonial. Nos encontramos por lo tanto con la misma problemática de insufi-

²⁴ El Plan Especial de Protección del Conjunto Urbano de Madrid (PEPCUM) redactado en 1978 buscaba la protección completa de la ciudad en su estructura física y social. Entre las Áreas homogéneas exteriores a proteger incluía 88 Conjuntos de vivienda unifamiliar, fundamentalmente Colonias de hotelitos pero también barrios de promoción oficial. El aspecto más innovador del Plan, la

protección básica destinada a la defensa del estatuto de lo urbano, suponía el derecho de los edificios existentes a no estar fuera de ordenación en base a las determinaciones del planeamiento, y a no ser objeto de aumentos del aprovechamiento ni del desplazamiento involuntario de sus residentes.

ciente consideración para la arquitectura, tanto individual y como de conjunto, de la segunda mitad del siglo xx. También hay que tener en cuenta que España posee un patrimonio de viviendas sociales de los años 1950 asimilable al alemán y francés de los años 1930, retraso que se explica por la influencia de una Guerra Civil bastante insólita en el panorama europeo de aquellos años.

Por ello una primera conclusión de carácter general es que la protección patrimonial de los conjuntos de vivienda social de la primera mitad del siglo xx y la incipiente patrimonialización de los conjuntos de posguerra, coincidente con la generalización de los programas públicos de rehabilitación energética y funcional, que centran su actuación en gran medida en estas áreas urbanas, han de implicar necesariamente la reorientación de estos últimos, adaptándolos a las exigencias derivadas de la conservación del patrimonio urbano. De esta convergencia de rehabilitación y protección patrimonial se deriva la necesidad de flexibilizar la protección, para permitir la ineludible mejora del confort de las edificaciones y las áreas urbanas, pero también los criterios de habitabilidad de las operaciones de rehabilitación, que habrán de primar en ocasiones la preservación de la calidad arquitectónica y urbana del tejido existente al cumplimiento estricto de la normativa edificatoria contemporánea. En este sentido parece secundaria, en relación con la alternativa de demoler un barrio, la pureza del color en la Siedlung Britz o de cualquier otro aspecto superficial de los acabados. Así, establecer una jerarquía de valores junto con la utilización de nuevos materiales proporciona una flexibilidad en la actuación a todas luces imprescindible para su protección.

Las discusiones entre el Ministerio de Cultura Francés y los organismos ocupados de la rehabilitación de las viviendas evidencian, tanto en el caso de Les Courtillières, como en la Ciudad de Tony Garnier, muestran los problemas existentes para implementar simultánea y coordinadamente medidas de mejora de la habitabilidad y de protección patrimonial. La dificultad para lograr la adecuada implementación de ambos criterios, que en España requeriría la participación de los Ministerios de Cultura y de Obras Públicas y los gobiernos autonómicos y municipales, debe superarse con una coordinación basada en los objetivos.

El problema intrínseco lo encontramos en que la patrimonialización no genera una plusvalía

para la obtención de una renta inmobiliaria (ÁLVAREZ MORA 2013: 19-33). Por ello, un camino que ayuda en este sentido es desarrollar propuestas innovadoras para la generación de plusvalías que permitan la compensación de la servidumbre patrimonial, plusvalías que se obtienen en el caso de la *Großsiedlung* Britz con la creación de un museo-hotel, y en la *Cité des États Unis* mediante su puesta en carga turística.

Una cuestión trascendente para la actuación eficaz es que la gestión sea unitaria, teniendo en cuenta que el valor de la arquitectura ordinaria está con frecuencia en la repetición y en la armonía entre los espacios públicos y los privados. Mientras que Alemania y Francia todavía disfrutan de un alto porcentaje de viviendas de propiedad pública que facilita la gestión única (6% y 17% de las viviendas principales respectivamente, España 2%) en España impera la propiedad horizontal, lo que obliga a encontrar fórmulas que aúnen el interés de los vecinos por el confort y la permanencia en el barrio como vehículo de identidad. La creación de una cooperativa privada con subvenciones y control de la Administración que alquila viviendas a sus socios es una fórmula frecuente en Alemania con magníficos resultados, pues el mantenimiento es comunitario y se asegura la estabilidad de sus inquilinos y herederos, ajustando los alquileres racionalmente en el devenir del tiempo. Habrá que encontrar una fórmula parecida en España de un nuevo cooperativismo de pequeños propietarios cuyo objetivo no sea la adquisición de una vivienda como es habitual, sino el mantenimiento de las viviendas y espacios abiertos, además de las actividades culturales y formativas propias de las asociaciones de vecinos.

La participación activa y decisoria a través de la fórmula cooperativa o de otras fórmulas se revela como la protección más eficaz del patrimonio construido, ya que el uso y el mantenimiento cotidiano de los conjuntos recae en una población que los defiende porque se identifica con ellos y rechaza las operaciones especulativas que supongan su expulsión. En este sentido iniciativas como la plataforma colaborativa online puesta en marcha para la rehabilitación de la *Großsiedlung* Britz, contribuyen a la consolidación de acciones vecinales, dirigidas ya no a la labor excepcional de la consecución de grandes operaciones de rehabilitación pública, sino a la orientación y colaboración entre las iniciativas individuales.

8. Bibliografía

- ÁLVAREZ MORA, A. (2013): «Le concept de patrimoine bâti, alibi des modèles urbains soumis à la rente foncière en Europe», en: *Espaces et sociétés*, 152-153: 19-33.
- BACHMANN, Ch. (1996): *Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de politique de la ville*.
- BARRÉ, F. (2009): «Architecture du XXe siècle et politiques publiques», en: Actas del Coloquio *Architectures et patrimoines du XXe siècle, de l'indifférence à la reconnaissance*.
- Baugesetzbuch*, de 23 de Septiembre de 2004 (BGBl. I S. 2414).
- BERLAND-BERTHON, A. (2009): *La démolition des immeubles de logements sociaux. Histoire urbaine d'une non-politique publique*. Certu, Lyon.
- BERTHET, Cl. (1993): «Des bâtisseurs aux habitants: le quartier en question. Les États-Unis à Lyon (1917-1939)», en: *Mélanges de l'Ecole française de Rome. Italie et Méditerranée*, 2: 301-315.
- Bulletin Municipal Ensemble à Pantin*, abril-mayo de 1980.
- CHENEVEZ, A. (2015): «Les nouvelles causes du patrimoine. L'exemple du Musée Urbain Tony Garnier à Lyon», *EchoGéo*: En linea, 33, mis en ligne le 30 septembre, consulté le 15 de enero de 2016. URL : <http://echogeo.revues.org/14346>; DOI: 10.4000/echogeo.14346.
- DE JESUS VAZ, C. (2002): *De la crise du logement au grand ensemble : le quartier des Courtilières à Pantin-Bobigny 1954-1966*, Université Paris X. Trabajo fin de master no publicado, Archivo Municipal de Pantin.
- DÍEZ, A. (2015): *La vivienda social como patrimonio urbano. Análisis de la patrimonialización de tres Barrios de Promoción Oficial madrileños*, Tesis doctoral de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid dirigida por Luis Moya González.
- Ensemble à Pantin Mensuel*, diciembre de 1984.
- ESCHERICH, M. (2005): «Zur Problematik der Denkmalpflege bei Bauten der 1960er und 1970er Jahre. Eine Bestandsaufnahme», en *Kunsttext*. de: 1-11.
- GAUDARD, V. (2010): «Témoigner de l'incroyable diversité de l'offre à cette époque», en V. GAUDARD & F. MARGO-SCHWOEBEL & B. POUVREAU, *1945-1975 Une histoire de l'habitat: 40 ensembles «patrimoine du xxe siècle»*, Beaux Arts Editions: 6-7.
- Gesetz zum Schutz des deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung*, de 8 de Julio de 1999 (BGBl. I S. 1754).
- LAGRAGNE, H. & M. OBERTI (dir.) (2006): *Émeutes urbaines et protestation. Une singularité française*, Presses de Sciences Po.
- LANDAUER, P. & B. POUVREAU (2007): «Les Courtilières, cité ordinaire, histoire singulière?», *Espaces et sociétés*, 130: 71-85.
- LANDESDENKMALAMT BERLIN (2009): *Berlin Modernism housing estates: inscription on the UNESCO world heritage list*, Braun Publishing.
- LEFRANÇOIS, D. & P. LANDAUER (2011): *Émile Aillaud*, Infolio.
- MASCLET, O. (2005): «Du «bastion» au «ghetto». Le communisme municipal en butte à l'immigration», en: *Actes de la recherche en sciences sociales*, 159: 10-25.
- MICHEL, G. & P. J. DRAINNE (2005): *Aux Courtilières, histoires singulières et exemplaires*, Paris: Créaphis.
- MITTERRAND, F. (2010): «Mettre en valeur l'architecture du XXe siècle», en V. GAUDARD & F. MARGO-SCHWOEBEL & B. POUVREAU, *1945-1975 Une histoire de l'habitat: 40 ensembles «patrimoine du xxe siècle»*, Beaux Arts Editions: 4.
- MOYA, L. (2008), *La vivienda social en Europa: Alemania, Francia y Países Bajos desde 1945*, Ed. Mairea Libros.
- Raumordnungsgesetz*, de 22 de Diciembre de 2008 (BGBl. I S. 2986).
- RICHTER, P. (2006): *Der Plattenbau als Krisengebiet. Die architektonische und politische Transformation industriell errichteter Wohngebäude aus der DDR am Beispiel der Stadt Leinefelde*. Tesis doctoral de la Universität Hamburg, dirigida por Martin Warnke.
- SÁINZ, J. L. (2008): «Breve historia», en L. MOYA (coord.), en: *Vivienda Social en Europa, Alemania, Francia y Países Bajos*, Ediciones Mairea: 15-35, Madrid.
- Städtebauförderungsgesetz*, de 27 de Julio de 1971 (BGBl. I S. 1125).
- TOMAS, F. & al. (2003): *Les grands ensembles : Une histoire qui continue*, Saint-Etienne: Publications de l'Université de Saint-Etienne.
- UNION SOCIALE POUR L'HABITAT (1975): *Propositions pour l'habitat: Livre blanc*, Union nationale des H.L.M., Paris.
- Untersuchung des Gehölzbestandes der Hufeisen-Siedlung in Berlin-Britz*, B. Drescher u.a. (1981).
- VAYSSIÈRE, B. (2002): «Pour une patrimonialisation délibérée», en: *Urbanisme*, 322: 77-78.
- VIGNAUD, P. & al. (2002): *Requalification urbaine du quartier des Courtilières et réhabilitation du parc des Courtilières: plan de référence* (Documento no publicado, Archivo Municipal de Pantin).

Varsovia, de la sintonía territorial a la vivienda social

José María LÓPEZ JIMÉNEZ

Arquitecto.

RESUMEN: La concepción urbana a lo largo del siglo xx, señaló acontecimientos clave durante los períodos de posguerra. Varsovia, con una posición estratégica entre la Europa Occidental y la Oriental, recibió el influjo de corrientes artísticas provenientes de ambas. Este hecho conllevó la proposición y materialización, a partir de 1945, de numerosos trabajos urbanos dirigidos a recomponerla desde sus cenizas. Su ubicación le había permitido recopilar datos provenientes de las reseñas urbanas más importantes en ese período en la Europa Occidental, así como de ideas territoriales y urbanas trabajadas por la corriente socialista soviética. A la vez los contactos de los urbanistas polacos como Nowicki o Szymon y Helena Syrkus, con arquitectos de la talla de Mayer, Le Corbusier, Sert, o las influencias de Sigalin o Goldzamt provenientes de la Escuela Soviética, convirtieron a la ciudad en un Laboratorio Experimental. En esta tesitura, se abordó un complejo sistema territorial, enraizado en la apuesta de Syrkus para la «Varsovia Funcional», sin olvidar los modelos socialistas de los años 20 o los pensamientos de Taut o Meyer. Buscando una ciudad fluida, el carácter compacto de Varsovia en 1939, se redibujó sobre un modelo reticular estructurado en vías jerárquicas, al igual que en Chandigarh, Londres o Bagdad. Pudo venir reflejado desde los planteamientos del polaco Nowicki hacia 1945 para la ciudad de posguerra. Esto desembocó en cubrir las necesidades habitacionales en áreas periféricas, conformando asentamientos y estructuras viarias para resolver sus carencias, e integrar la nueva retícula en la ciudad compacta reconstruida.

DESCRIPTORES: Funcionalismo. Urbanismo socialista. Ciudad policéntrica. Microdistritos.

1. Introducción

Los profundos cambios en la sistemática morfológica de Varsovia, tras la ocupación alemana en la Segunda Guerra Mundial (principalmente desde 1945 a 1970), trascendieron aceleradamente desde el nivel urbano a la escala regional, pues la formali-

zación descrita se aposentó sobre una bien amasada concepción territorial, organizada para resituar los aspectos esenciales de la recompuesta urbe; en ella, la ciudad radial geometrizada y estructurada atendió a las necesidades vitales y los aspectos funcionales, tal y como ya se dibujara en el «Plan Varsovia Funcional». (ver Figs. 1 y 6).

Recibido: 12.11.2015; Revisado: 30.12.2015.
Correo electrónico: josemarialj@coagranada.org

El autor agradece los comentarios realizados por los evaluadores anónimos.

TABLICA VIII.

WYCINEK REGIONALNY KRAJOWEJ SIECI DROGOWEJ.
SECTEUR RÉGIONAL DU RÉSEAU DES GRANDES ROUTES.

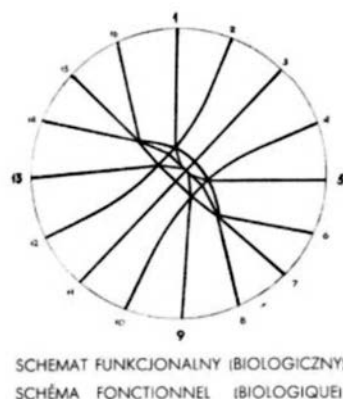
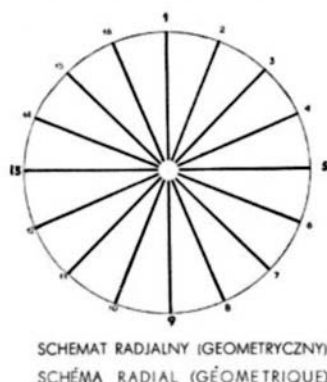


FIG. 1/ Plan Varsovia Funcional Esquema geométrico

Fuente: CHMIELEWSKI & SYRKUS, 1934.

Los intentos de reformulación de la ciudad de posguerra, adecuaron la incesante llegada de población a los polos periféricos de atracción. A lo largo de potentes arterias circulatorias indicaron el camino a seguir para la ubicación de las tan demandadas viviendas sociales. Un arduo camino, no exento de obstáculos, precedió a la formalización en la posguerra de todas las teorías anteriormente planteadas, muchas de ellas derivadas de las nociones soviéticas sobre la colonización de las grandes regiones (del modelo de las comunas urbanas de Sabsowich o los planteamientos desurbanistas)¹.

Por su precariedad económica la retícula implantada se enlazó con la periferia, encontrando mayor facilidad para su crecimiento, eficiencia constructiva y aprovechamiento, lo que hizo dirigir hacia esas bandas lineales, alejadas del hasta entonces densificado centro urbano, los nuevos asentamientos. La incorporación del suelo comunal a la vez de la ampliación del área conurbada de Varsovia, facilitó dichas labores, formalizando agradables implantaciones habitacionales, las cuales a pesar de muchos intentos, quedaron ciertamente inconexas con el núcleo central de la ciudad. En los períodos de entreguerras se acusó la crisis económica, siendo Varsovia beneficiaria de numerosas ayudas estatales².

En estas circunstancias se llevaron a cabo otras propuestas que constituyeron la intervención tanto en el Gueto como en las zonas circundantes al casco histórico, y fomentaron distritos residenciales marcados por las tendencias funcionalistas; la amalgama de propuestas generó gran cantidad de trazas en el extrarradio planteando unidades habitacionales ligadas a las vías de comunicación y bandas de servicio.

La arquitectura moderna de los países industrializados de Occidente (donde las vanguardias trataron de producir un auténtico estilo moderno apropiado a unas condiciones sociales que cambiaron rápidamente) se implantó en las propuestas residenciales para el distrito norte del antiguo Gueto. Aún a pesar de la situación económica y las directrices que durante buena parte del primer período de posguerra impusieron los poderes soviéticos, se consensuaron ciertos aspectos que, desde la salida de Stalin del poder, lograron elementos residenciales de gran valor urbano aunque ciertamente experimental para los conceptos que habían venido debatiéndose y aplicándose en otros puntos geográficos próximos. El recorrido experimentado por las múltiples escalas de conformación de la nueva ciudad señaló la clara anexión del territorio al centro urbano, discurriendo por parámetros intermedios de interacción.

¹ Como se puede ver en los planteamientos recogidos por QUILICI, 1978 sobre la ciudad rusa y soviética previa a la Segunda Guerra Mundial, donde se ahondan en las diversas identidades y formalizaciones de la sociedad y el urbanismo de la Unión Soviética. lo entiende GRAVAGNUOLO,

1998 en los conceptos de ciudad lineal de Miljutin, Leonidov, Ginzburg o Melnikov de los años 30.

² El contexto socioeconómico lo refleja de forma muy detallada BOSCOLO, 2007 en su libro.

2. Objetivos

El presente estudio analiza una de las propuestas urbanas más valiosas por la variedad de conceptos empleados a la hora de su regeneración urbana tras producirse una catástrofe de la envergadura de la Segunda Guerra Mundial, observando el impacto que en determinadas zonas generó la arquitectura del movimiento moderno e incorporando valores entremezclados con las concepciones más vernáculas al proceso de diseño urbanístico. El urbidio en Varsovia, con la destrucción masiva y sistemática, hizo perder sus trazas, quedando destruidas, y sus elementos urbanos más destacados sensiblemente dañados, así como su corazón habitacional.

Varsovia suscita como principal interés el poder entender como de forma coetánea, se implicaron teorías para la renovación urbana que partieron de los CIAM³, contrapuestas a aquellas imbricadas en la mimesis histórica (la memoria urbana), y ambas entremezcladas con concepciones provenientes de la extinta Unión Soviética, dejando ver un nuevo plano de la ciudad.

Se trata en definitiva, de aprender de este referente, estudiando las condiciones en las que se realizó, y cómo se llevó a cabo para tomarlo como ejemplo teórico en proyectos de esa índole.

3. Algunas indagaciones ideológicas del período de entreguerras

A partir de 1917, con la Revolución rusa que instauró el nuevo Régimen Leninista, comenzaron a sucederse una serie de períodos diferenciados donde, a nivel urbano, se contemplaron nuevas formas de composición de los lugares colonizados en los países socialistas.

Si bien en un primer período, se alineó hacia una reconstrucción económica (donde los planteamientos posrevolucionarios y la visión utópica se volcó en generar investigaciones concretas en el campo del urbanismo, culminadas con el Plan Quinquenal 1928-1932 de industrialización) posteriormente, una segunda fase conllevó actuaciones de fortalecimiento de las ciudades industriales, en los países de democracia popular, con el consiguiente aprovechamiento de los recursos del país, hasta situarse entre 1932 y 1954 donde se produjo una atenuación para los desproporcionados conceptos de crecimiento hasta la muerte de Stalin, en 1953.

La industrialización de la primera fase conllevó propuestas arquitectónicas como las comunas urbanas o las ciudades agrarias llevada a cabo por Sabsowich⁴ y la concepción divergente entre colonización lineal (diseminada) o colonización descentralizada⁵. En esta última, el singular proyecto de Leonidov para Magnitogorsk⁶, es un claro ejemplo de esta idea, una concepción utópica con la virtud de desparar la ciudad a lo largo de un eje articulador, homogéneo y descentralizado por donde discurren las áreas necesarias para el desarrollo humano.

En 1930 Le Corbusier, planteó la siguiente cuestión:

«La desurbanización es una falsa interpretación del principio de Lenin, pues Lenin dijo «Si queremos salvar a los campesinos, tenemos que atraer la industria al campo, y no algo del estilo «si queremos salvar a los habitantes de la ciudad». Y esto no hay que adulterarlo, es el meollo de la cuestión. Los hombres de todos los países y ciudades aspiran a la vida colectiva, y esta trae como resultado productos industriales e intelectuales. El entendimiento solo se concibe en medio de masas humanas agrupadas. Esto es fruto de la concentración. La dispersión desposee de la inteligencia y afloja todos los lazos de la disciplina, tanto material como espiritual».

³ Se puede apreciar el contexto histórico y movimientos culturales en (MUMFORD, 2011), (GRAVAGNUOLO, 1998), (SICA, 1981), (QUILICI, 1978), (GOLDZAMT, 1980), (CALATRAVA, 2011).

⁴ Las comunas urbanas eran asentamientos de 50-60.000 habitantes formulados en grandes bloques con capacidad para 2.000 o 3.000 personas y un completo sistema de servicios, que a posteriori, fue el establecimiento de una gran comunidad agraria. Centro de estas zonas surgirían las ciudades agrarias, de no más de 50.000 habitantes. Esta idea otorgaba un asentamiento concentrado en zonas agrícolas y aldeas y la descentralización de los centros industriales urbanos. Sería transformar grandes ciudades en unidades diversificadas de colonización.

⁵ Los modelos de asentamientos socialistas vinieron desde diferentes líneas, todas ellas buscando la equiparación social campo ciudad o la desintegración e incluso la desmembración de la urbe tradicional. (las concepciones utópicas, las racionalistas o los desurbanistas apenas dieron cabida al contexto histórico previo).

⁶ En el esquema de Magnitogorsk, frente a la arteria principal de comunicación se dispusieron a ambos lados zonas de agricultura, franjas verdes de servicios y diferentes tipologías de edificación las cuales variaron desde el bloque en altura a viviendas unifamiliares, complejos residenciales y nuevamente las infraestructuras. Es quizás en este ejemplo donde los ideales de Lenin comienza a identificarse como modelo urbanístico regional para la red colonizadora.

El sistema consiguió ser fuertemente desarrollado y evolucionó hacia la ciudad satélite en las propuestas de los años 1930 de Moscú (ver FIG. 4), impregnándose del modelo Hilberseimer sobre la ciudad racional, cuyas operaciones se basaron en redes encadenadas situando en ciertos nudos los principales centros de servicios.

En paralelo, ya en 1931, y debido a la fuerte industrialización se abandonan las ideas de Sabsowich, buscando:

«un diluir el antagonismo campo-ciudad no solo mediante la liquidación de la ciudad sino por medio de su transformación, así como mediante la renovación socialista y la potenciación de la aldea hasta el nivel de la cultura urbana», según comentara Edmund GOLDZAMT, 1980: 60.

No se culminaría totalmente, sin embargo, pues los modelos propuestos para estas actuaciones se tornaron insuficientes para resolver las demandas sociales, a pesar del esfuerzo por lograr con las nuevas apuestas una equiparación social y económica.

El proyecto de Concurso para la ciudad lineal metalúrgica de Magnitogorsk, (ver FIG. 2) atrapó las concepciones utópicas planteadas en cuanto a la relación funcional entre vivienda, industria, tráfico y zonas verdes. Se adentraba en una línea diferente a la experimentada por Hilberseimer para su ciudad vertical (ver

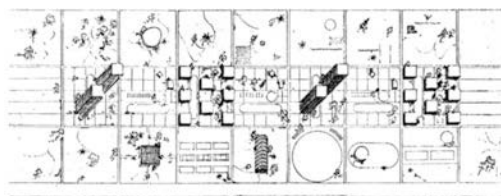


FIG. 2/ **Magnitogorsk**

Fuente: JELENA, 2013.



FIG. 3/ **Ciudad Vertical, Hilberseimer**

Fuente: JELENA, 2013.

FIG. 3). Su contraposición a la horizontalidad funcional planeada por Le Corbusier sirvió estratégicamente para ordenar un nuevo modelo urbano más eficiente a nivel viario. El modelo socialista, tomó partido por la intermediación entre ambas líneas, desarrollando su franja lineal, (como ya hiciese tiempo antes Arturo Soria para la Madrid Lineal) en la cual separaba en horizontal y crecía en vertical en los focos nodales.

Desde 1931 y en una segunda fase extendida hasta 1954, una vez ya finalizada la Segunda Guerra Mundial se continuó estudiando el trabajo para una ciudad compacta, colmatada de edificios representativos, y monumentales, cuya superposición de capas y niveles (sociales, económicas) buscaba dar homogeneidad a la ciudad, prototipo del modelo capitalista, donde se disminuyese la ocupación de todas las áreas de suelo y se garantizase una mayor versatilidad en la comunicación. Se abogó por mantener el paisaje de una ciudad completa, como modelo perfecto de progreso, fascinante para las clases obreras y de campesinos, deslumbrados por la vida de la misma. La paupérrima política de inversión para las zonas de colonización supuso mantener el estado de las degradadas y alejadas aldeas, faltas de recursos para su progreso, en pos de la mejora de la metrópoli, olvidando así las premisas de una ciudad policéntrica, donde conformar el territorio como parte del igualitario habitar urbano.



FIG. 4/ **El Gran Moscú, Shestakov _barrios centrales (1), zonas industriales (2), modelos periféricos (3), Proyecto gran cantidad de líneas férreas y de circulación, planteando una ciudad diluida-funcional**

Fuente: QUILICI, 1978.

3.1. Concepciones urbanas en territorios socialistas

Las propuestas socialistas a diferentes escalas se perfilaron con una sola intención, resolver los problemas sociales a través de las intervenciones arquitectónicas. Abordadas en cada área buscaron unas notas armónicas que permitiesen ver la sintonía conjunta, desde la región hasta el microdistrito central.

En su contexto político-social, el urbanismo emergió con la determinación de afrontar temas referentes a la igualdad rural-urbana, resolviendo las diferencias en cuanto a progreso, desarrollo y forma de colonización de los centros de la ciudad y las áreas agrícolas, y a la lucha constante de igualdad social, liberación del trabajo y tiempo de ocio, y sus tendencias de regeneración y reconfiguración urbana basados en la implantación de su contenido ideológico.

Los problemas sociales se trabajaron y abordaron en muy diferentes escalas⁷:

- Las relaciones regionales entre campo y ciudad, unidas a sus redes de colonización e infraestructura.
- Las zonas de colonias residenciales urbanas (los distritos periféricos).
- La estructura urbana consolidada.

Su importancia radicó en el tiempo de ejecución y desarrollo de los mismos, pues el acentuado problema económico ralentizó los trabajos, a diferencia de las vertientes capitalistas, donde la presencia privada agilizó dichas labores. Aun así la disposición de suelo comunal para los fines productivos comunitarios en las áreas socialistas⁸, ayudó a garantizar y solucionar otro tipo de problemas, surgidos en zonas occidentales, provocados por los fuertes intereses económicos suscitados.

La problemática social fue un punto que intentó resolver, abogando por otorgar más derechos a todas las clases sociales sin perjuicio ni discriminación, favoreciendo la posibilidad de vivienda a los obreros, a las clases desfavorecidas y buscando incorporar a la mujer al mercado laboral. Estos aspectos se plasmaron con posterioridad en el análisis y ejecución de las propuestas urbanas configu-

radas en la época de posguerra en los países del Este.

El trabajo utópico del socialismo conllevó una serie de prestaciones sociales donde estampar su histórico programa teórico en la búsqueda de las premisas citadas: la urbanización ciudadana, la incorporación de la mujer al mercado laboral, o la liberalización del trabajo⁹ solucionando las necesidades de residencia. La problemática presentó ciertas similitudes en los países socialistas similares a las existentes en los capitalistas, aunque el trabajo realizado en base a los preceptos sociales fomentó un urbanismo concebido de una forma antagónica (a pesar de orientarse a ciertos garantes similares), por la inexistencia de un mercantilismo capaz de especular con la vivienda.

Históricamente el programa de transformación socialista, proveniente de las lecciones marxistas, hizo énfasis en las estrechas relaciones que se aferraban a la creación de vivienda y asentamiento humano junto a la resolución del problema laboral.

La eliminación de la propiedad privada¹⁰, la nacionalización de las mismas y la economía planificada provocó una reconstrucción y posterior consolidación de las fuerzas productivas, originando un modelo urbano más libre para su planificación, sin ataduras físicas pero sí ideológicas.

3.2. El planeamiento urbano para la Varsovia moderna

Las expectativas posbélicas tras la Primera Guerra Mundial en Varsovia, punto de confluencia entre Oriente y Occidente, invadida durante siglos, comenzaron a originar procesos urbanos acelerados para el desarrollo de las primordiales funciones urbanas.

Con la aparición del TUP, (Sociedad de Urbanistas Polacos), en 1923, los debates generados giraron alrededor de los cambios urbanos abiertos al pensamiento independentista de la nueva Polonia y los problemas de organización generados con la nueva composición del Estado.

⁷ Edmund Goldzamt recogió en su Tesis Doctoral y trabajos posteriores el contenido teórico de las actuaciones socialistas en los países del Este (GOLDZAMT, 1980).

⁸ En Varsovia supuso solo la anexión de territorio para la renovación de edificaciones del núcleo central.

⁹ Estas ideas vienen recogidas por GOLDZAMT, 1980.

¹⁰ Se procedió a la comunalización del suelo, solo y exclusivamente en el área administrativa de la ciudad de Varsovia para facilitar la recomposición tras los daños de la Guerra tal y como describe BOSCOLO, 2007.

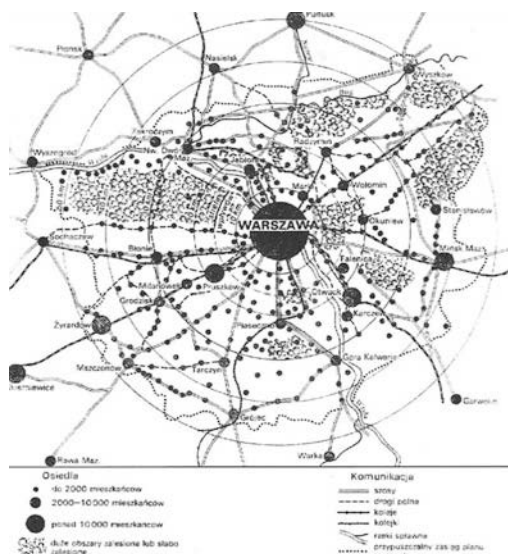


FIG. 5/ Plan Varsovia Regional. 1929. S. Rozanski

Fuente: TUP, 2002.

Los urbanistas polacos, comenzaron a discernir las tendencias a adoptar: de un lado la solución clásica y ecléctica, la cual se irradiaba por toda Europa en este momento, enarbolando aquellos conceptos espaciales que denotasen la independencia de la nación, e incluso ramificándose en los ideales de la ciudad-jardín de Howard, pero siempre dominadas por un especial cuidado en la formalidad espacial, la monumentalidad y la alineación.

A raíz de la inconcreción y dispersión de numerosas actuaciones inconexas en el extrarradio formuladas para resolver el vasto problema habitacional, se incentivó un nuevo debate cuyas conclusión fue la demandada redacción del Plan Regional de Stanisław Rozanski, en el año 1929, (ver FIG. 5) con la finalidad de crear un anillo de vivienda periférica (muy demandada en la época), estructurado sobre una base viaria y conectiva con el resto de la zonificación funcional de escala regional.

De ahí que el renacer urbano y territorial de Varsovia, de la primera posguerra, aconteciera junto con el planeamiento generado en proyectos innovadores estrechamente vinculados con la arquitectura de vanguardia de otros países; de un lado se hallaban las evocadoras ideas inspiradas en las reseña de Le Corbusier; en el otro, el logro de los arquitectos holandeses, alemanes y principalmente soviéticos, con sus nuevos «experimentos de vanguardia» dirigidos hacia la creación de una ciudad funcional.

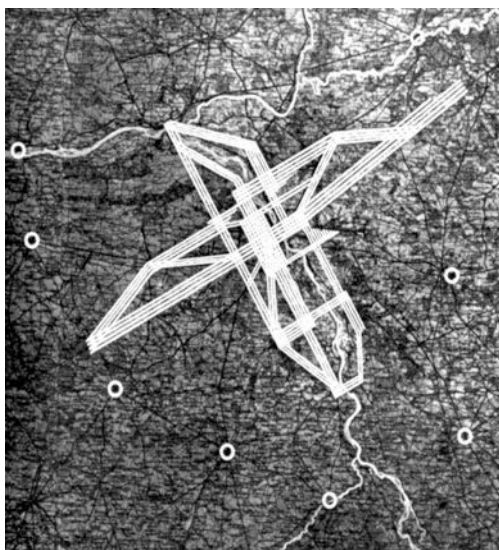


FIG. 6/ Varsovia Funcional. 1934. S. Syrkus

Fuente: CHMIELEWSKI & SYRKUS, 1934.

Culminó finalmente en la presentación del proyecto de la Varsovia Funcionalista en 1934, (ver FIG. 6) planteada por Helena y Szymon Syrkus en el CIAM IV. Enarboló y culminó un gran trabajo renovador de la concepción urbana, territorial y regional previa, dirigido hacia la nueva estructuración articulada mediante flujos lineales de desarrollo, con asentamientos periféricos en ciudades satélites, coincidentes con los cruces viarios.

Se argüían ya las apuestas concebidas en los pensamientos socialistas sobre ciudades Sputnik. Los principales conceptos abordados por el Plan lo constituían las seis áreas funcionales a partir de las cuales se comenzaba a desgarnar el conjunto urbano, trabajando sus escalas de vinculación tanto a nivel local, nacional e internacional, mediante el trazado de las principales bandas/flujos de interrelación.

La puesta en práctica de estas estrategias en los planes «Varsovia Funcionalista» o «Máximo de Varsovia», este último en el año 1938, terminaron con la irrupción del ejército alemán. El progresivo crecimiento con su carácter evocador y progresista fue dinamitado de raíz, aportando diferentes incursiones y discursos para la Nueva Varsovia Alemana, cuya única preocupación consistía en partir de cero embistiendo los elementos estructurantes de la ciudad. El plan Pabst, concebía en el año 1940 un esquema urbano para una nueva ciudad alemana, despojada de los monumentales edificios polacos (ver FIG. 7).



Fig. 7/ **Plan Pabst. H. Frank**

Fuente: KLAIN, 1998.

Con la entrada del ejército ruso a lo largo de la Ruta de los Héroes, señalando el final de la contienda, se puso un punto y aparte al desagravio histórico y social pretendido por Hans Frank, en la sistemática destrucción de la ciudad.

3.3. Determinaciones para la re-implantación del concepto territorial

En la Segunda Posguerra varsovia, el muestrario doctrinal a escala regional recopilado desde los años posteriores a la liberación zarista, planificó la diferencia campo-ciudad como principal problema territorial a solventar; por ello, partiendo del Plan Varsovia Funcional se planteó la creación de unas bandas pasivas entre las zonas de urbanización, evolucionando el concepto hacia una ciudad lineal de flujos variantes: un sistema de colonización colocado en una red de estructuras enlazadas o de estructuras lineales en cadena. Posteriormente al Plan Funcional de 1934, CHMIELEWSKI (1938) lo dirigió hacia un eje de fluctuación paralelo al Vístula, así como ROZANSKI (1929) lo situaba en ejes energéticos de tráfico y en las vías fluviales, hacia el sur.

La unión funcional de todos los postulados deambuló hacia una red triangulada de espacios (esquemas previamente vistos en Le

Corbusier o los urbanistas soviéticos) como se refleja en GRAVAGNUOLO, 1998 con comunicaciones continuas y fluidas entre sus nudos, intensificando el tránsito en las mismas líneas e incorporando a final de la Segunda Guerra Mundial el gran vínculo industria-agricultura.

La culminación de estos estudios en la Región Urbanizada, llegó a finales de los 60-70 el modelo establecido de regeneración campo ciudad, siendo sus precursores Syrkus y Chmielewski con la Varsovia Funcionalista, así como las concepciones rusas descritas por SICA, 1981, de los 20 o de Bruno Taut y Adolf Meyer, con sus pensamientos a cerca de este asunto.

El estudio planteado por Ostrowski¹¹ para el desarrollo de Varsovia en varios ejes dispuso su idea fundamentada en las redes establecidas en 1934 por Syrkus, con centros primarios de aglomeración, los secundarios, y distritos enlazados a lo largo de los flujos circulatorios y de servicios diagnosticados en bandas con zonas industriales y zonas de expansión de asentamientos, los cuales venían programados en el documento de la Varsovia Funcional (CHMIELEWSKI & SYRKUS, 1934).

Una de las mayores apuestas espaciales del urbanismo socialista fue sin duda la relación trabajo-ocio, uno de los pilares del socialismo, fundamentada en las mejoras de los obreros para que pudiesen ser capaces de compartir la vida laboral y su tiempo de esparcimiento, como ya se comenta tanto por QUILICI (1978) como por GOLDZAMT (1980). Desde ahí surgieron numerosas aventuras ideológicas, como la de Fourier y su Phalanx, donde organizó unidades habitables de 1600 personas programadas para ejecutar a lo largo del día numerosas actividades variadas proveedoras de la carga espiritual del ciudadano. En la arquitectura comenzó a plasmarse ideológicamente por las nociones occidentales y soviéticas de los 20 a los 30, con una exacerbada crítica a la dura ciudad capitalista donde el caos imperó impregnando un desagradable espacio de convivencia urbana.

Estas enmiendas, sin base real donde plasmarse, surtieron efecto hacia los 50, donde las tendencias racionales de funcionamiento humano se desmenuzaron en los proyectos urbanísticos planeados para la reconstrucción del país, otorgando a la residencia, trabajo, servicio y ocio unas nuevas concepciones y

¹¹ Junto a Skibniewski, se encargaron de dirigir los primeros pasos de la BOS a partir del año 1945. (TUP, 2002).

organizaciones espaciales; sin tiempo para la pausa, se fueron remozando en base a la experiencia práctica y los inconvenientes, pero con la llegada de la Segunda Revolución Industrial, se perfilaron las novedades científico-tecnológicas alterando comprensiblemente el devenir de las visiones espaciales de su organización territorial.

La evolución desde la propuestas de Miljutin de la zonificación funcional fue variada e interactiva con las configuraciones de ciudades satélite, o los esquemas enlazados de las zonas funcionales de Varsovia trabajados por el equipo del Taller de Urbanismo y Arquitectura (PAU). Las publicaciones realizadas por Le Corbusier en la Carta de Atenas, en el año 1941, recogían ya estas concepciones racionales para el planteamiento urbano, el cual, aún a pesar de la ocupación nazi, se discutía en talleres clandestinos en Varsovia. La crítica al desarrollo caótico de la ciudad exigió modelos funcionales capaces de responder a las necesidades ciudadanas y evolutivas de la población, evitando la industria pesada en áreas poco propicias para ello, así como la disminución de las distancias a los centro laborales¹².

La sugerencia por parte de los países orientales, de la intervención estatal en estas prácticas de ordenación territorial, tuvo acentuado énfasis en Varsovia durante la reconstrucción de la ciudad, tras la comunalización del suelo. La base económica, que procedía de fondos estatales, en sus primeros años se destinó a la vivienda, dirigiéndose a partir de 1948-49 a la red de infraestructuras regionales y territoriales del entorno urbano.

Las convergencias entre los preceptos funcionalistas derivados de los CIAM y los pensamientos socialistas de preguerra, fueron mayoritariamente comunes, las nuevas urbes apostaron por lugares residenciales próximos al ocio y lejanos a áreas laborales, donde el discurrir cotidiano no se mezclase, con zonas verdes y áreas de ruptura del anillo industrial periférico.

La concéntrica y asfixiante concentración industrial pasó a servir como un flujo lineal intrincado en las redes comunicacionales y dotado de cuñas verdes de transición con las áreas residenciales, si bien, estas propuestas se derivarían en discusiones, por el grado de contaminación producido en la industria, condición sine qua

non para establecer diferentes condicionantes en cuanto a la lejanía o espesor de los cinturones vegetales sirviendo como espacios de reserva.

3.4. Una ciudad dispersa: Solución habitacional de la segunda posguerra varsovia

«El modelo de ciudad policéntrica,..., se basa en la noción de riego controlado, que garantiza una ocupación del territorio que preserva su base geográfica y topográfica, en cambio la ciudad difusa equivale a un riego por inundación que pone en peligro la supervivencia de la base territorial, propiciando así la formación de un territorio sin identidad y sin memoria» Carlos Martí Aris (AA.VV., 2005: 20).

En el urbanismo polaco, afloraron junto a los movimientos artísticos, una corriente de pensadores y arquitectos de izquierdas, embaucados por la problemática de la ciudad y la región de Varsovia. De sus inquietudes surgió la propuesta más atrevida hasta ese momento capaz de reunir y reconocer todos los valores vistos hasta entonces. El plan para una «Varsovia Funcionalista» se desarrolló entre las zonas urbanas excesivamente explotadas y la olvidada y decadente periferia, contaminada por pobres barriadas de gente sin apenas recursos. Sus pretensiones iban más allá de culminar la ciudad, pretendían ocupar el radio de 50 kilómetros donde se disolvería la aglomeración urbana mediante bandas lineales con centros productivos y residenciales conectadas por una red principal de transporte garante de los servicios en las colonias periféricas. Los puntos neurálgicos se configuraron en lugares clave de la ciudad, allá donde el potencial técnico se consideró de gran alcance, donde lo ya existente prevaleció y fue potenciado¹³.

Hasta entonces, las propuestas utópicas de descentralización no poseían vínculo alguno con el lugar y sus preexistencias. Helena y Szymon Syrkus, junto con Chmielewski lograron consensuar una idea más allá de lo urbano haciendo comulgar en la escala regional todas sus elucubraciones. Si bien no tenía visos de llevarse a cabo, desde el primer momento puso en boga una revisión real de las necesidades ciudadanas de vivienda, paro y precariedad social, afrontadas desde la resolución territorial.

¹² Miljutin ya proponía modelos industriales lineales divergiendo de los modelos en anillos concéntricos a la ciudad. (QUILICI, 1978).

¹³ El discurso teórico de Szymon y Helena Syrkus y Jan

Chmielewski, presentado en el CIAM IV, quedó recogido en numerosos planos dentro del documento Warszawa Funkcyjna, con esquemas territoriales, regionales y urbanos. (CHMIELEWSKI & SYRKUS, 1934).

Para el urbanismo socialista, constituyó uno de los proyectos más influyentes por el grado de concreción regional abordado y por la capacidad de síntesis de todas las ideas articuladas en el sistema. El concepto de «la región urbanizada» dejaba de lado las primigenias ideas de las ciudades (ciudades cerradas sin vínculos con el entorno), yendo más allá, logrando armonizar la región, sin desvincular la agricultura de un centro urbano, con flujos lineales de transición a lo largo de ejes principales, enlaces de la industria con el núcleo central, al fin y al cabo superando la problemática social campo-ciudad así como la pésimas condiciones de habitabilidad de los trabajadores y obreros. Edmund Goldzamt, dibujaba estas ideas ya en su tesis doctoral y trabajos posteriores sobre el Urbanismo socialista.

Este equipo de trabajo, siguió, aún a pesar del comienzo de la Guerra, indagando en otra escala los asentamientos sociales, microdistritos urbanos, los cuales formando parte de un área mayor, se deshacían hacia unidades habitacionales de menor tamaño.

Una vez finalizada la Guerra, la regeneración primordial fundamentó sus raíces en este Plan Funcional puesto en práctica como el Plan del conjunto urbanístico de Varsovia. Dirigido también por Jan Chmielewski a nivel nacional condujo a una fuerte presencia de influjos de actuación a escala regional donde absorber las precarias condiciones de los mismos mientras se creaban centros colonizadores.

Dentro de los polos de atracción con posterioridad a estas propuestas (1962) surgieron los nodos industriales de Plock y Pulawy. La concepción de los mismos, se olvidó totalmente de las preexistencias, siendo creados sin perpetuar valores intrínsecos del territorio, y más como forma de colonizar la región de Mazovia, sin apoyarse en los polos industriales existentes.

La insensibilidad original de estos focos industriales fue absorbiendo los antiguos cascos históricos de esas ciudades corroborando la transformación regional y consiguiendo poco a poco crear áreas agrícolas y aldeas en proceso de urbanización; la actividad constructiva y la agricultura, hasta entonces inexistentes, mejoraron a la par que las actividades no agrícolas vinculadas, otorgando un resurgimiento de estos centros periféricos como parte de complejos poblacionales menores.

Los años de posguerra formularon un paréntesis en las ideas de planificación regional y es-

pacial surgidas y retomadas con los proyectos de la izquierda Europea y los avances socialistas de la Unión Soviética, donde la regresión rural fue «actuada» mediante una colonización con proposiciones embaucadas del talante de la «Varsovia Funcional».

Mientras tanto, se avecinaban cambios en las propuestas sociales para reorientar el timón de la arquitectura y el urbanismo: los bienes de consumo agrario comenzaron a dotarse de valores para el florecer de la economía. Su enorme peso equilibró las transformaciones decantándolas a su favor, y ahondando en una serie de directrices que culminaron en concepciones tendentes a la descentralización a nodos secundarios, mediante la creación de una red de colonias-satélite en la periferia urbana. Allí se alojaría a la clase obrera y se procedería a la transformación de la primigenia red rural de colonias en un modelo estructurado en niveles con cierta concentración en puntos concretos.

Se pasó de fomentar una ciudad densa y concentrada a una nueva forma de creación urbana, donde los problemas principales se llevaron al campo de la vivienda de los obreros (cuya producción iba en beneficio de la comunidad), desechando el carácter representativo de las monumentales avenidas de la ciudad. Dicho modelo propuso una novedosa idea de construcción, masiva y acelerada para dar cabida a las necesidades ciudadanas. El lastre soportado por la carga histórica, las preexistencias, monumentos y herencia de épocas pasadas, siempre debía de prevalecer en los intentos de reconstrucción de la ciudad, ya que serviría como punto de encuentro entre los poderes económicos y la clase social obrera, aunque el crecimiento desmesurado y descontrolado en algunos países del entorno como URSS, llevó a concebir las ciudades periféricas satélite como el modo de desdensificar y descentralizar la gran carga central, si bien en Polonia, unido al incremento de la red de producción agrícola se consiguió mejorar sus vínculos con la malla de colonias.

Aun así, las medidas que promulgaron no conectaron con las líneas de desarrollo de las grandes aglomeraciones urbanas por la gran dispersión y poca unidad de los asentamientos. Por ello surgieron nodos estructurales configuradores de cada red colonizadora, encaminándose desde los centros de producción, a las aldeas, centros comunales y ciudades de distrito, nivelándose en diferentes escalas de ocupación habitacional y de servicios.

Al final estas propuestas se vieron abocadas a adaptarse a la morfología existente, por las dificultades de la diseminación de zonas habitables. En la década de los 1950, en Varsovia el flujo migratorio a zonas industrializadas se elevó al setenta por ciento, con lo cual las aldeas crecientes productivamente no pudieron crear esa red colonizadora, por la explosión demográfica experimentada en los entornos urbanos, que captaron la emigración rural.

A pesar de esta teoría, en muchas de las realizaciones arquitectónicas, se antepusieron los valores de monumentalidad y representatividad del régimen soviético a las necesidades sociales, como sucedió en Varsovia con la creación de la Avenida Marszałkowska o la elevación del Palacio de la Cultura. Desde comienzos de los treinta, el régimen estalinista había iniciado un abandono progresivo de las propuestas modernizadoras, retornando al concepto de ciudad clásica e histórica¹⁴.

4. Un nuevo contexto: de camino hacia la ciudad fluida

En la capital de Polonia, se crearon una serie de áreas concentradas periféricas donde el trabajo industrial se complementó con zonas verdes, anexionadas a la escarpa del Vístula, y con capacidad residencial suficiente para tener sus propios servicios comunitarios. La problemática del acomodo a las clases obreras pobres se trasladó a las zonas periféricas (lejanas al centro y peor equipadas)¹⁵, con modelos de barrio con vinculación industrial, territorial y social. Dispusieron de las capacidades residenciales necesarias para las estructuras profesionales obreras alojadas en ellas, inoculadas por los períodos de formulación teórica previos. Posteriormente y con la mejora en los transportes se invirtió esta concepción y se dejaron dichas zonas para los ricos burgueses, en la búsqueda de tranquilidad y sosiego lejos del cada vez más insalubre y caótico centro urbano.

El desmembramiento sufrido por la capital tras la guerra por la amalgama de edificios en ruinas y cenizas sirvió para afrontar las condiciones necesarias para una Gran Capital de Estado y charnela de intercambio cultural entre Europa Occidental y Oriental.

Si los socialistas utópicos vinculaban parte de la organización residencial y social en el espacio urbano a la incorporación de la mujer al mundo laboral, bajo los ideales marcados por Lenin, desde 1918, su incorporación definitiva al concepto sociológico del Urbanismo, hizo que las formulaciones de arquitectos como Walter Gropius, en torno al medio residencial y social propuesto, la incluyeran con la capacidad de emanciparse e independizarse laboralmente, sin cargas residuales. Desde aquí se iniciaron las premisas de la estructura mínima habitable cuyo florecimiento hizo emerger interesantes propuestas urbanas para los conjuntos residenciales. Este ideal, compartido por los círculos polacos, fue recogido con fuerza en el Taller de Arquitectura conspirativo contra el régimen fascista, con la conclusión común de organizar una estructura de colonias solidaria e igualitaria en el trabajo de hombres y mujeres. Esto lo describirá Alfredo Boscolo en su texto sobre la transformación urbana de Varsovia (BOSCOLO, 2007).

En relación con este tema, las propuestas urbanas de la Segunda Posguerra, recogieron parte del influjo ideológico fomentado por el pensamiento socialista para la configuración estructural de las nuevas colonias, en parte proveniente de una primera etapa, donde hacia 1920 los destellos de los innovadores socialistas soviéticos como ASNOVA u OSA, armonizaron con los grupos artísticos influyentes de otros países socialistas, como Polonia donde las revistas *Praesens* o *Blok*, plasmaron fundamentos de las propuestas utópicas con el fin fue recoger la esencia de las corrientes provenientes del Oeste de Europa (Escuela de la Bauhaus) y de la parte Este (socialismos de la URSS). Sin duda Varsovia, ejerció como ciudad-frontera para el intercambio cultural entre las corrientes de las dos Europas, con lo cual su enriquecimiento fomentó una progresión artística en continuo auge.

De ahí las remozadas proposiciones urbanas y de vivienda recogidas por los arquitectos vanguardistas y la influencia de las mismas, culminada con la presentación del Plan Varsovia Funcional en el CIAM, con un notable éxito. Junto a estas surgieron potentes propuestas residenciales marcadas por el predominio ideológico y político socialista, donde se generalizó el trabajo con materiales prefabricados

¹⁴ Stalin dirigió su modelo de ciudad implantándolo en Moscú y la conquistada Berlín con preceptos clasicistas (GRAVAGNUOLO, 1998).

¹⁵ Un ejemplo similar será planteado durante las propuestas de reconstrucción de Roma, por Mussolini en los entre

1935 y 1938, que ya en la década de los 60 invierte su sentido, dejando la periferia, saneada y mejor estructurada para la clase burguesa, y reservando el degradado núcleo histórico para las clases obreras.

y la seriación de la construcción, tal y como sucedió en el Asentamiento del Kolo o el Residencial de Mirow, entre otros casos, y cuya crítica a los CIAM se fortaleció con la propuesta estética (nacional en la forma y socialista en el contenido), la continuidad historicista y la monumentalidad de sus avenidas e intervenciones totalitarias (como el Palacio de la Cultura).

4.1. La reestructuración urbana. El rediseño Moderno

Desde el año en que finalizó la Segunda Guerra Mundial, el diseño urbano, acentuado por la devastación y continua lucha en Europa, hizo emerger, a nivel urbano y económico dos naciones, URSS y USA, cuyas antagónicas ideologías (comunista y capitalista) implantaron nuevas concepciones urbanas plasmadas en el desarrollo de la ciudad. A su vez el temporal bélico hizo decaer a Japón de su pujanza, tras el desastre nuclear de Hiroshima, situando en el nuevo mapa a estas dos nuevas potencias emergentes, quienes prolongaron durante toda la Guerra Fría, su poder económico e influencia social en las esferas urbanas.

La trágica devastación en las principales ciudades europeas como Londres, Berlín, Le Havre o Varsovia, dirigió los modelos evolutivos en varios caminos: de un lado, aquellos que abordaban la nueva ciudad integrada dentro de los restos de las reminiscencias históricas; de otro, las líneas trazadas por aquellos los cuales se implantaban en entornos de zonas periféricas circundantes configurando áreas radiales, lineales o ciudades satélite; en la zona intermedia, propuestas dirigidas hacia una mezcla de ambas líneas.

El modelo de ciudad metropolitana se caracterizó por afrontar los problemas arrojando miradas al pasado, con un embriagador perfume respirado allá por donde se introducían las nuevas propuestas.

El modelo clásico languideció en muchas de los proyectos en centros históricos, si bien, la definición para transcribir el régimen estalinista se planteó razonada en modelos urbanos dispuestos a partir de la *skyline* de ciudades como «la Nueva York de entre 1920 y 30»¹⁶, plasmado a posteriori en las intervenciones de Moscú o Varsovia, las cuáles se veían domi-

nadas por rascacielos elevados de la nada. Para los soviéticos, el *Downtown* de New York representó la imagen de ciudad moderna y cosmopolita, si bien, se fundamentaron en preceptos provenientes de los ideales socialistas, con la incesante búsqueda de ciudades lineales industriales y centros innovadores donde transformar a la sociedad obrera soviética¹⁷.

Para la renovación en la Europa Oriental se llevó a cabo un modelo configurado por ciudades satélites, abordado en países socialistas como Polonia o URSS, donde tras la guerra se integraron concepciones innovadoras de esas ciudades lineales albergadas en torno a las principales redes de comunicación o ciudades radiocéntricas conformadas en sus anillos exteriores.

Tras la fuerte opresión sufrida, surgió con fuerza en Varsovia un tema candente y recogido durante bastante tiempo en los Círculos Arquitectónicos modernistas, abordado con bastante fuerza en los CIAM, que no dejó impasibles al grupo de arquitectos cuyos trabajos clandestinos formulaban concepciones eminentemente teóricas para Varsovia: la reestructuración urbana, fundamentada en la diversificación de tráfico, las nuevas necesidades habitacionales, de los nuevos flujos migratorios, y sin duda alguna de la imperiosa necesidad de dar cabida al habitar de los ciudadanos con la clara vocación de permitirles socializarse. Estas tendencias propuestas circulaban hacia un prototipo de ciudad diluida, donde el policentrismo irradiaba hacia manzanas habitacionales formuladas con las necesidad de servicios cubiertos.

Si bien ya en el CIAM IV, los Syrkus, Helena y Szymon, adelantaban propuestas de la futura Varsovia (con el proyecto ya citado de una Varsovia Funcional), es en el proyecto para el Kolo, donde sus trabajos, encaminados a producir vivienda social de bajo coste, comenzaron a refrendar todos los aspectos reflejados en sus primigenias utópicas ideas. La Cooperativa de Vivienda de Varsovia (WZM) ejerció el dominio en este campo con innumerables y valiosos trabajos.

«Cada uno de los lugares expresa con claridad las peculiaridades de su mundo cercano. En ellas encontramos arquitecturas que son producto del ánimo positivo de sus realizaciones y el fruto que responde básicamente a tres cuestio-

¹⁶ La pausa de entaguerras comenzó a definir en ciertos países nuevas concepciones urbanas, las cuales se dejaron intuir en las renovaciones de las ciudades atacadas durante la guerra. Ver (SHANE, 2011).

¹⁷ Estos conceptos son abordados en profundidad en la siguiente bibliografía básica (QUILICI, 1978; GRAVAGNUOLO, 1998; GOLDZAMT, 1980).

nes: necesidad, lugar y construcción. Una cueva excavada en la montaña, o la cubrición de una estructura para secar tabaco...cada caso registra su forma de proceder, el resultado de aplicar una estrategia, casi siempre escasa en recursos. Aquí la precariedad, lejos de ser una rémora para la arquitectura, suele serle de ayuda. Las limitaciones son convertidas en situaciones favorables» (JIMÉNEZ TORRECILLAS, 2006: 11).

4.2. Reseñas utópicas para las supermanzanas de una ciudad diluida

Si en 1945 las ciudades existentes habían transmitido un modelo compacto y denso, a partir de ese momento, se hilvanaron posturas confrontadas con las reseñas históricas acuñadas durante siglos, y en algunos casos, destruidas durante la Guerra.

Los enclaves históricos fragmentaron y diversificaron su uso, tendiendo a un carácter cultural, dando lugar a zonas de protección exterior capacitadas para abordar las nuevas necesidades vitales, donde el vehículo tomó importancia en detrimento del peatón, relegado a un segundo plano, para formar las principales arterias conectivas, y ser elevado a su grado máximo de importancia en la concepción movimienta de las nuevas ciudades residenciales y el funcionamiento de las mismas.

El peligro de la entrada del vehículo en la ciudad, fue ya intuido en esos años por Le Corbusier quien abogaba por grandes redes de autopistas para los coches para liberar el centro y las zonas de los habitantes de las metrópolis, sin invadir aquellos espacios propicios para socializarse. En todo momento se concibió la nivelación y separación de tráfico como parte integrante de la nueva ciudad, donde los grandes ejes dejaron paso a vías secundarias y ofreciendo al peatón circulaciones internas agradables entorno a las zonas verdes o los propios ejes históricos de los núcleos urbanos. Con ello se conseguiría fomentar el carácter

intrínseco de la ciudad y permitir la cohabitación de diferentes modelos de ciudad, como en el caso singular de Varsovia, bajo una máscara en la cual se escondió una completa transformación de usos.

Al igual que el modelo propuesto por Le Corbusier en India, August Perret, para la renovación de Le Havre (1945-1950) planteó una ciudad híbrida donde el tránsito de los peatones se jerarquizaba con las trazas viarias de los vehículos¹⁸. Sin duda la segregación funcional entre peatón y vehículo y en cuanto a velocidades y usos, era una de las principales apuesta a afrontar en las intervenciones urbanas.

Estas concepciones, de forma coetánea a Varsovia fueron planteadas en Chandigarh por Mayer y acentuadas finalmente por Le Corbusier, con la seriación de vías de diferente nivel y jerarquía de usos y velocidades. Esta ciudad, multinivel, impregnó de incisiones conceptuales el urbanismo posterior, por la claridad mostrada en la definición de capas funcionales (ver FIG. 8).

En Chandigarh, cuando surgió con Nehru la necesidad de la recién independizada India de crear una nueva ciudad capital en la zona del Punjab, se solicitó a Le Corbusier retomar la formalización de una ciudad capaz de absorber un previsible crecimiento de 7 millones de habitantes.

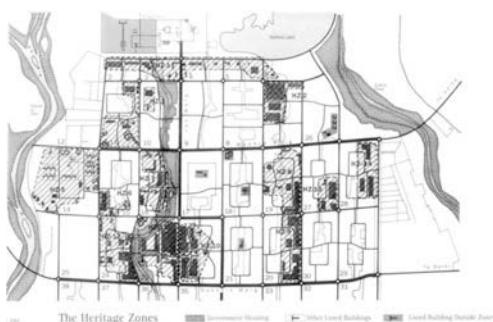
Partió de un plan urbanístico previo de Albert Mayer¹⁹, que había comenzado a dibujar la ciudad con la colaboración de Maciej Nowicki, a quién las autoridades indias, previamente y dada la calidad de su trabajo le propusieron quedarse para finalizar el desarrollo del plan, por «la calidad y afinidad de la propuesta con la cultura india» tal y como describía BARUCKI, 2010, pf.10, previamente a su trágica muerte en accidente aéreo.

En ese momento, el trabajo redirigido por Le Corbusier planteó una superposición de capas y estratos: en torno a la gran red mallada de articulación viaria se sucedían parques, zonas de servicios, residencia, escuelas, centro so-

¹⁸ En la ciudad de Le Havre, Auguste Perret, se basó en las notación soviética para concebir la ciudad moderna, partiendo de las grandes avenidas socialistas como la Karl Marx Allee, donde se creaba una gran vía monumental la cual no dejaba de lado los ejes clásicos, suturando en su entronque la ciudad histórica. La nueva propuesta de bloques modernos formaban alineados dentro de la trama histórica, incluso la red de calles de conexión entre una zona donde las jerárquicas separaciones de calles principales y secundarias tomaba sentido conforme se introducía hacia la zona de nuevos bloques residenciales de hormigón ciudad híbrida. Perret recreó una retícula de

calles ortogonales con manzanas cuadradas (100 m x 100 m) de inmuebles con ático terraza, un conjunto inscrito en el «triángulo de oro» de la composición urbana, es decir, tres grandes ejes de circulación que unen los tres símbolos de la identidad de Le Havre: el centro, el mar y el puerto, las tres vías del nuevo casco antiguo destacando por su amplitud y regularidad formal.

¹⁹ La obra de Albert Mayer, fue reconocido por su contribución como urbanista para la generación de un nuevo concepto de ciudad. Sus trabajos de planificación alcanzaron su culmen con la planificación en la India realizando diversas aportaciones a la nueva ciudad americana.

FIG. 8/ **Chandigarh**

Fuente: KROLL, 2011.

ciales, vías secundarias. En cada uno de los cuadrantes sus acontecimientos fueron diferentes, pero la red general permitió que se engarzaran todos a la misma. (El Área del Capitol fue sin duda una de las zonas más complejas e importantes).

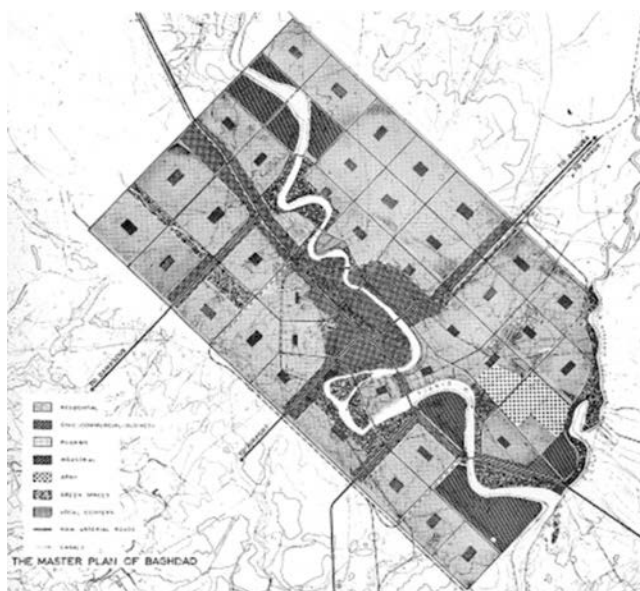
Las zonas residenciales no fueron planificadas por Le Corbusier, si bien entramadas en el proyecto del suizo, se crearon virtuosas áreas cuya protección por su valor histórico las llevaron a ser preservadas.

«La segregación vertical de peatón y tráfico planeada, debido a la excesiva escala de intervención llevo a crear, según algunos autores, un lugar inhóspito para el habitante.» (SHANE, 2011: 110).

Con la propuesta urbana planteada, Le Corbusier utilizó una escala de actuación totalmente fuera de lugar para el uso de la población. De hecho la intervención sobre la zona histórica del Capitol, realizada también por él mismo, consideró la fragmentación del uso de dichas zonas con las residenciales mediante un anillo verde, permaneciendo los ejes históricos de conformación de la ciudad previa.

Es en este proceso de experimentación, y basándose en la idea tradicional de la rejilla, sin duda, en Bagdad, la apuesta de Constantinos Doxiadis en el año 1952, para el sector Oeste, se asemejó a la de Le Corbusier para Chandigarh, en la riqueza de los espacios de circulación interior en los cuales se entrelazaba la trama residencial. El conjunto otorgaba preponderancia a la principal red de carreteras, vinculadas con unas preexistencias en el interior de las trazas, en la cual se diluía por recorridos interiores comerciales en cada sector, con sus zonas centrales, como espina dorsal de cada vecindario.

La trama preexistente se fundamentaba en una retícula distribuida en zonas comunales que se ajustaban a una dimensión de 400 x 800 metros aproximadamente hasta un total de 35 km en cada sentido, en la cual se adaptaba creando recorridos interiores por los cuales circular, y adaptados a los preexistentes ejes (ver FIG. 9).

FIG. 9/ **Bagdad**

Fuente: SHANE, 2011.

Aquí el concepto de ciudad se abordó desde el crecimiento futuro, planteando una retícula armónica en la cual se entroncasen las sucesivas ampliaciones, limitándose a rellenar unas cuadrículas interiores residenciales en base a las necesidades.

Mientras tanto, en la Varsovia de posguerra las primeras intenciones se dibujaban con planes similares: la estructura de grandes manzanas como contenedores de zonas residenciales y parques ensamblados en torno a la gran red mallada de articulación viaria se sucedían entre diferentes zonas jerarquizadas funcionalmente. Al igual que en estos momentos, previamente se había venido trabajando en fragmentos pequeños, barrios, zonas de la ciudad como nueva experimentación para una gran estructura, de nueva reformulación.

Varsovia, ya a partir de 1950, dio cabida a las ideas socialistas procedentes de la Unión Soviética, donde la propiedad comunal, y las teorías de intervención social en distritos para obreros, fomentaron y dieron lugar al crecimiento de asentamientos periféricos. En ellos los parámetros establecidos de secuenciación de estratos de comunicación y relación urbana aparecían, como en el distrito de Nowa Huta o Koło, de forma clara. La sociedad dispuso de medidas donde las zonas verdes y las potentes infraestructuras de metro y vehículo, aparecieron como meras visiones idealistas para concretar los vínculos ente la diluida ciudad periférica y la zona histórica de la ciudad preexistente.

El concepto clave de los microdistritos, surgido en Moscú, en la regeneración urbana de posguerra de los países socialistas, se reprodujo en Varsovia, punto crítico y de inflexión debido a la imperante necesidad de abordar el crecimiento y desarrollo de vivienda para la multitud de gente obrera cuya iniciativa era proceder a la repoblación de la ciudad.

Se crearon numerosos barrios periféricos, conectados con el centro histórico, en los cuales se abordaron planteamientos diametralmente opuestos de reconstrucción; si bien el Palacio de la Cultura se erigió como símbolo de la dependiente relación con Moscú de Polonia, y configuró un nuevo punto neurálgico a nivel cultural y administrativo incluido en el área central, los barrios exteriores jugaron un importante papel en la adsorción de clase obrera emancipada a la ciudad para resolver la incesante falta de trabajadores en la industria, donde el creciente y elevado volumen de mano de obra necesaria ofreció la posibilidad

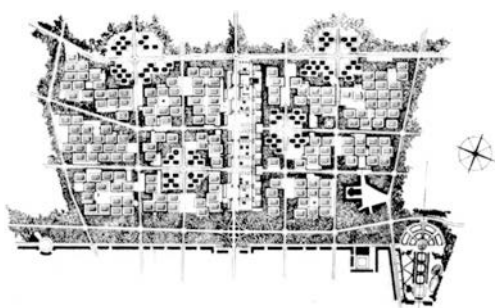


Fig. 10/ Varsovia, propuesta de Nowicki en 1946 para la zona del Gueto

Fuente: Archivo BOS.

de concebir operaciones de composición urbanística para solventar el enorme desembarco poblacional. Esta estratégica industrialización urbana fue trabajada en las ramificaciones socialistas por igual en el frente del Este de los países europeos.

El modelo de la vieja metrópolis fundamentada en los ejes históricos fue seriamente cuestionado, con estos primeros planteamientos que abogaban por una ciudad para el ciudadano con cabida suficiente para los cientos de refugiados e inmigrantes con necesidades habitacionales tras la guerra, en las zonas periféricas de la ciudad.

Esto queda clarificado con la siguiente frase comentada por Shane:

«los arquitectos tenían la ilusión del poder, mientras los obreros crearon asentamientos cercanos, convirtiéndose en ciudades no planificadas reguladas bajo sus propios principios.» (SHANE, 2011: 21).

5. Los primeros trabajos del bos²⁰. Las influencias occidentales. La seriación de vivienda social

Sin duda, los contactos con los pensamientos urbanos de otros arquitectos con corrientes funcionalistas cuyos resultados de estudio durante la ocupación nazi dieron valioso rendimiento teórico y práctico (Países Bajos, Gran Bretaña, Checoslovaquia) otorgaron a los padres de estas propuestas un conocimiento real de hacia dónde se encaminaban algunos de

²⁰ Biuro Odbudowy Stolicy (Oficina de la Reconstrucción de la Capital).

las más universalizados proyectos, tal y como se intuía en ciertas aportaciones de la revista *Stolica*, 1948, 3.

Todas las contribuciones favorecieron el despliegue, en el año 1946 del Plan de Varsovia, en el cual se tuvieron en cuenta las nociones aportadas por la PAU sobre las bandas periféricas de vivienda.

Las aportaciones de las investigaciones de los Talleres Clandestinos, afanados en profundas discusiones en las oficinas subterráneas durante la ocupación, formadas por los círculos artísticos más prominentes, llevaron a los planificadores urbanos y de vivienda social polacos a conferir un alto grado de cohesión a la planificación en estos años a fin de hacerles ver la luz a posteriori. Todos estos trabajos abordados en una época y una situación de notable riesgo confirieron un inmenso sentido de la superación de cualquier problemática para abordar la construcción de los necesarios asentamientos humanos.

Si por un lado, durante la ocupación Hitleriana, se estaban destruyendo metódicamente los más intrínsecos valores de la cultura polaca, por el otro, mientras tanto, se profundizaba en nuevas líneas de desarrollo de la ciudad, donde los pensadores construían fértiles terrenos para asentar un próspero futuro.

El común denominador en todos los países era la incesante búsqueda del adecuado modelo de desarrollo residencial, donde los parámetros de vivienda fuesen capaces de responder a los preceptos marcados por las corrientes modernas de la Europa Occidental.

Varsovia junto con Berlín, fueron las capitales más devastadas, aquéllas donde el punto de partida debía ser abordado prácticamente desde cero, y donde la problemática del alojamiento ciudadano fue el primer y más serio asunto a resolver. La implicación de los ciudadanos llegó a ser tal que fueron los primeros en aterrizar para realizar los trabajos de reconstrucción y desescombros. La reconstrucción pasó a ser un asunto público.

Los expertos extranjeros aportaron ideas para la formulación de la ciudad, donde la distribución de centros (barrios-distritos) se había pre-

visto en la línea preestablecida antes de la guerra, tendente a la direccionalidad hacia áreas estructurantes de vivienda social, su fragmentación en asentamientos y estos a su vez en colonias, alejadas de las arterias viarias principales.

La unidad básica de partida tomaba una distancia máxima de la vivienda a los centros de convivencia colectiva, de 500 metros²¹. La retícula de vivienda mínima para la unidad básica de la estructura de la ciudad, se basó en la escuela primaria y el distrito en la unidad básica de equipamiento social. La residencia formaba un eslabón importante en la cadena de servicio, lo justo para medir distancias dentro de la colonia, con un tamaño de distrito, cuya oscilación iría de 50.000 a 100.000 residentes dependiendo de las condiciones locales.

Los primeros contactos surgidos tras la Guerra, con los Estados Unidos hacia el año 1946, sirvieron al equipo del BOS compuesto por Stanislaw Albrecht, Alexei Czerwinski, Tadeusz Glogowski, Helena y Szymon Syrkus para mostrar el grado de devastación de la ciudad en contraposición a la idílica situación previa a la batalla de las calles y plazas, zonas residenciales y centro histórico, apoyados por algunos talentosos arquitectos de generación más joven asentados ya allí, como Maciej Nowicki.

El Plan Pabst (cuya única intención era arrasar Varsovia con el borrado metódico de todo el almacén histórico de siglos, propuesto por el Gobernador General Hans Frank en 1940, pretendió evitar la continuidad de la cultura polaca) tuvo un plan paralelo, de construcción y planificación urbana realizado en los Laboratorios Clandestinos y en las etapas posteriores en el BOS desde el periodo febrero 1945 hasta febrero 1946, en los cuales se mostraron las nuevas visiones, y conceptos contrapuestos donde el PAU conformaba una estructura residencial sobre la base de los planes detallados, con los primeros ejemplos coherentes de proyectos de vivienda cooperativa (los proyectados por la Cooperativa de Vivienda de Varsovia para Mokotow, Koło y Muranow) obteniendo solución de continuidad a las necesidades habitacionales.

La delegación polaca del BOS encabezada por el Presidente de Varsovia Stanislaw Tolwinski, cuyos miembros eran Jerzy Michalowski, Josef Sigalin y Helena Syrkus²², se

²¹ Como referencia se tomaba la distancia la cual capacitaba a un niño para acudir a los centros de la escuela primaria desde su hogar.

²² Entre la más prolífica arquitectura social de Varsovia, destacó la arquitecta Helena Syrkus (junto a Halina Skib-

niewska) por sus constantes indagaciones e intervenciones en los proyectos de vivienda social ejecutados por la Cooperativa de Vivienda de Varsovia, con propuestas de enorme valor ya desde 1934 en Rakowiec, pasando por el Koło en 1948, Mokotow. (SYRKUS, 1976).

encargó de visitar a arquitectos del prestigio de Le Corbusier o Pierre Jeanneret los cuales acentuaban apreciaciones sobre los constantes y recurrentes temas a tratar: complejos residenciales, la redes circulatorias integradas en el asentamiento, establecimiento de las bandas industriales, o la formación de espacios verdes adecuados para ayudar con el nuevo status social.

Quizás la importante presencia de la pareja Syrkus, debido a sus numerosos contactos foráneos, les llevó a retomar el diálogo con colegas suecos en busca de ayuda para la recomposición de Varsovia, pues durante la contienda, la municipalidad de Estocolmo, ya en 1942, había comenzado trabajos de investigación en vivienda social: análisis de tipos de uso y sistemas centrales capaces de responder a las necesidades y normas europeas de habitabilidad e higiene combinados con una racional construcción garante de la supervivencia económica de estas propuestas, con alguna tenue intuición. Como el proyecto de Reimersholme de Fred Forbat, (ver FIG. 11) donde se profundizó en los estudios teóricos sobre esta base, desarrollado y realizado en los 1942-1945 por la Cooperativa de Vivienda HSB, para dar cabida 900 viviendas. De allí también provenían algunas de las primeras concepciones sobre el plan para la aglomeración urbana de Estocolmo, donde el director de la Oficina de Urbanismo de Estocolmo, Sven Markelius, desde 1944 comenzó a planificar la ciudad satélite, con su experiencia como delegado sueco en el CIRPAC²³.

El continuo intercambio de ideas y las reuniones con arquitectos como Aalto, Mies, Papadakis, Sert, Syrkus o Weissman, formó parte del trabajo del BOS, para de un lado, dar a conocer el punto de vista de los proyectos realizados en clandestinidad y su evolución finalizada la contienda y de otro la toma de contacto para seguir insuflando vida a las formalización urbana de la nueva Varsovia, como aprehender de las unidades americanas de vecindad.

Esta tomas de contacto pretendían hacer partícipes a los miembros del CIAM y otros eminentes urbanistas activos en el tema de la vivienda, haciéndoles llegar los supuestos planteados para el Plan General de la Conurbación de Varsovia y sus células estructu-

STOCKHOLM: Reimersholme

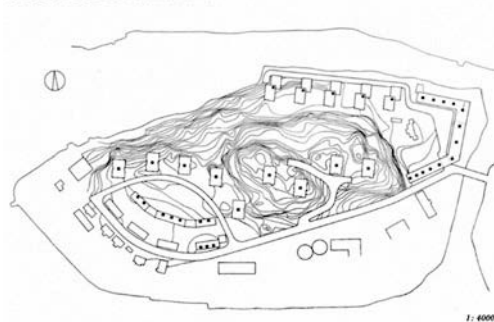


FIG. 11/ Reimersholme

Fuente: MIRAS, 2012.

les básicas, asentamientos en parte relacionados en una organización multinivel basada en unidades de infraestructura social de orden superior, los distritos y pertenecientes a toda la región. Este concepto desarrollado por el PAU, en un aislamiento total de los logros de sus colegas que —como Gropius, Giedion, Sert Weissman y los miembros del CIAM grupo americano— resultó ser un éxito por el gran reconocimiento obtenido. Otro de los aspectos importantes implementados por el PAU fue trabajar en la red de servicios organizativos multinivel, con elementos culturales, educativos, residenciales, en las diferentes escalas: barrio, colonia, distrito, ciudad, área.

Este modelo de asentamiento residencial (Osiedle) de vivienda desarrollado en Rakowiec o Koło donde participaba en sus últimas fases de desarrollo, introdujo el concepto de prefabricación para poder reducir el coste constructivo de estas áreas, el cual fue exportado a otras intervenciones de la WSM (Cooperativa de Vivienda de Varsovia) como Mokotow o Praga I, con las mismas prescripciones técnicas.

Mientras tanto en Zoliborz (Distrito al Norte de la ciudad), donde se atesoró la creación de la WSM con anterioridad, se llevó a cabo un taller en el cual se estuvieron ilustrando «asentamientos para ciudadanos», un serio trabajo teórico sobre la vivienda colectiva a la escala arquitectónica y urbana, teniendo en cuenta los problemas psicológicos para dar respuesta a la interacción social mediante elementos de interrelación urbana, es decir, el vínculo del hogar con las zonas de relación humana.

Pero con el paso del tiempo, a pesar de los logros innegables de la Cooperativa de Vi-

²³ Conformaba el cuerpo ejecutivo de los CIAM, Comité Internacional para la Resolución de los Problemas de la Arquitectura Contemporánea.

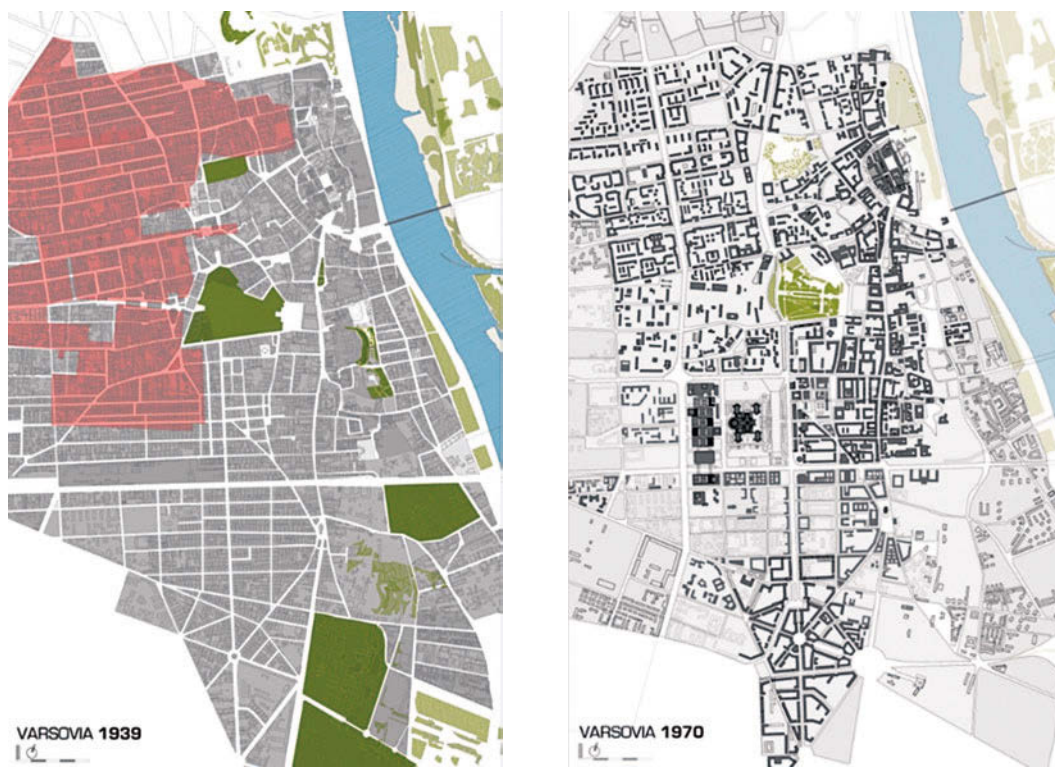


Fig. 12/ Varsovia de la ciudad compacta a la ciudad diluida

Fuente: elaboración del autor.

vienda de Varsovia, y de concebir adecuadamente todas las inversiones con un talante responsable y eficaz, se revelaron las necesidades de vivienda a escala nacional, debiendo afrontarse sin limitar las posibilidades de una sola organización cooperativa. Todas las directrices abordadas tornaron hacia un totalitario camino con el olvido del pasado cooperativista de la configuración de la ciudad, comenzando una nueva etapa bajo el poder totalitarista de Stalin y la aparición del ZOR²⁴.

6. Conclusiones

Los planteamientos urbanos de Varsovia dirigidos a la descentralización y dispersión de la ciudad se vieron abocados a acometer profundas revisiones por los condicionantes económicos y sociales, así como por el parón sufrido con la II Guerra Mundial.

En este proceso, se pasó por propuestas regeneradoras de la ciudad-territorio de Varsovia. Aquí el problema habitacional supuso un gran lastre, al cual se hizo frente desde cooperativas de vivienda destinadas a las clases bajas ya desde 1920.

La retícula central de la ciudad se fundamentó en concordantes acuerdos urbanos para la Varsovia de posguerra: se llevaron a la práctica asentamientos sociales provenientes tanto del modelo socialista como del concepto funcional, se trabajó hacia una ciudad diluida: una ciudad retal policéntrica, aderezada con tintes historicistas en su centro urbano, pero trabajada a la escala territorial como suma de flujos circulatorios, lejana de la ya «obsoleta» ciudad compacta, y se completó una reconstrucción historicista en el centro urbano.

Surgió así Varsovia, como ciudad implantada en una remozada retícula pero capaz de retomar la esencia previa, insuflada de aires socialistas, funcionalistas e historicista en acorde convivencia.

²⁴ División de Asentamientos de Trabajadores dirigidos por el gobierno socialista.

7. Bibliografía

- AA.VV. (2011): *MDM-KMA Warszawa-Warschau*. Dom Spotkan z Historia.
- AA.VV. (2005): *Habitabilidad y Ciudad. II Foro de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Sevilla*. FAU Sevilla.
- Archivo Bos. (s.f.): Recuperado el 20 de marzo de 2011, de www.warszawa.ap.gov.pl
- Archivo de la Universidad Politécnica de Varsovia. (s.f.): Recuperado el 12 de marzo de 2011, de <http://www.arch.pw.edu.pl/>
- AUMKOLK, T. & C. KÄMERER & R. NIEMCZYK (2010): *Urbanismo y Arquitectura*. El siglo XX, Ullmann.
- BARANIEWSKI, W. (2010): *The architecture of Warsaw in Stalinist time*. Komitet Architektury i Urbanistyki.
- BARUCKI, T. (2013): *Maciej Nowicki*. Recuperado el 12 de agosto de 2015, <http://sarp.warszawa.pl/architektci/hall-of-fame/maciej-nowicki>.
- BIERUT, B. (1950): *Sześćioletni plan odbudowy Warszawy*. Warszawa: Książka i Wiedza.
- BOSCOLO, A. (2007): *Varsavia 1916-1956. Modernizzazione e ricostruzione di una capitale dell'Europa centro-orientale*, Bologna.
- CALATRAVA, J. (2011): *Un Mundo Construido*. Círculo de Bellas Artes, Madrid.
- CHMIELEWSKI, J. (2004): *Atlas Historyczny Warszawy. Nr 2, Plan zagospodarowania przestrzennego z lat 1916-2002*. Warszawa: Stowarzyszenie Przyjaciół Archiwum Państwowego, m. St. Warszawy.
- & S. SYRKUS (1934): *Warszawa funkcjonalna. Przyczynek do urbanizacji regionu warszawskiego*. Warszawa.
- CHOMATOWSKA, L. (2012): *Stacja Muranow*. Warszawa.
- CIBOROWSKI, A. (1962): *Warsaw, Rebuilt*. Publishing House, Varsovia, Polonia.
- (1965): *Plan generalny Warszawy*. Warszawa: Prezydium Rady Narodowej Miasta Stołecznego Warszawy.
- COLOMINA, B. (2006): *Domesticidad en Guerra*. AC-TAR, Barcelona.
- CONLIN, M. (2010) Recuperado el 10 de Julio de 2015, de www.nyheritagepress.org.
- CUADRA, M. & R. TOYKA (1997): *Berlin: Karl Marx Allee*. Junius Verlag, Hamburg.
- CYMER, A. (2015): *Maciej Nowicki*. www.culture.pl, Recuperado el 25 de Septiembre de 2013 de <http://culture.pl/en/artist/maciej-nowicki>.
- DOMARADZKI, K. (2013): *Przestrzen warszawy tożsamość miasta a urbanistyka*. Prace Naukowe Politechniki Warszawskiej, Warszawa.
- DUMNICKI, J. (1968): *Building and Architecture in Poland 1945-1966*. Interpress publishers, Varsovia.
- DUPUY, G. (1998): *El urbanismo de las Redes. Teoría y métodos*. Oikos-Tau, Barcelona.
- FATHY, H. (1989): *Architecture: an experiment in rural Egypt*, El Cairo.
- FERNANDEZ GÜELL, J. (1997): *Planificación Estratégica de Ciudades*. Gustavo Gili, Barcelona.
- GALLEGO ROCA, J. (2007): *Varsovia, Memoria y Restauración Arquitectónica*. UGR, Granada.
- GARCÍA VÁZQUEZ, C. (2000): *Berlin-Postdamer Platz. Metropoli y arquitectura en transición*. Caja de Arquitectos, Madrid.
- GOLDBERGER, P. (2012): *Por qué importa la arquitectura*. Ivorypress, Madrid.
- GOLDZAMT, E. (1980): *El urbanismo en la Europa Socialista*. G.G., Barcelona.
- GORSKI, J. (1988): *Warszawa w latach 1944-1949*, Varsovia.
- GRAVAGNUOLO, B. (1998): *Historia del Urbanismo en Europa 1750-1960*. Akal Ediciones, Madrid.
- IBELING, H. (2001): *Van de Broek en Bakema 1948-1988*. Architect in Stedebouw, Rotterdam.
- JANKOWSKI, S. (1978): *Warsaw 1945, Today and tomorrow*. Warszawa Enterprise, Varsovia.
- JELENA, P. (2013): Recuperado el 10 de Septiembre de 2015 de <https://laciudadsocialista.wordpress.com/2013/12/18/9/>
- KLAIN, B. (2011): *Vernichtung und Utopie*, Berlín.
- KONOPKA, M. (2006): *Destroyed but not lost. Reconstruction Preserving Memory*: 29 BTW Studio. Warsaw.
- KROLL, C. (2011): *Chandigarh: Living with Le Corbusier*, Londres.
- LE CORBUSIER (1942): *Carta de Atenas*, Atenas.
- (1957): *Principios de Urbanismo*. Foundation Le Corbusier, París.
- LIOTARD, M. (2007): *Le Havre 1930-2006: la renaissance ou l'irruption du moderne*. Picard, Le Havre.
- MAJEWSKI, P. (2009): *Ideologia i konserwacja*. Warszawa: Trio.
- MANGIN, D. (2004): *La ville franchisée: Formes et structures de la ville contemporaine*. Ed. de la Villette, París.
- MIRAS, M. (2012): *Reimersholme*. Recuperado el 15 de Agosto de 2015, de <http://mirasmirakel.blogspot.com.es/2012/03/mars.html>
- MUMFORD, E. (2011): *El Discurso del CIAM sobre el urbanismo 1928-1960*. Bitácora Urbano Territorial.
- MUÑOZ ROJAS, O. (2011): *Ashes and granite. Destruction and reconstruction in the Spanis Civil War and its aftermath*. Cañada Blanch Centre Catalan Observatory, Londres.
- MUSZYNSKI, S. (1979): *Varsovie, portrait de la ville*. Arkady, Varsovia.
- QUILICI, V. (1978): *Ciudad Rusa y Ciudad soviética*. G.G., Barcelona.
- RUIZ DE LA PUERTA, F. (2009): *Arquitecturas de la Memoria*. Akal, Madrid.
- SAFER, P. (1989): *Wspolczesna architektura polska*. Arkady, Varsovia.
- SHANE, D. (2011): *Urban Design since 1945... A global Perspective*. Wiley John & Sons, Londres.
- SICA, P. (1981): *Historia del Urbanismo: siglo XX*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- SIGALIN, J. (1986): *Warszawa 1944-1980: z archiwum architekta. T-1-3*. Panst. Instytut Wydaw, Warszawa.

- Stolica Magazyn* (1948/3): Recuperado el 10 de Agosto de 2013, <http://warszawa-stolica.pl/stolice-archiwum-starsze/>
- SYRKUS, H. (1976): *Kui dei osiedla społecznego 1925-1975*. Państwowe Wydawn. Naukowe, Warszawa.
- SZAFER, P. (1988): *Contemporary Polish Architecture*. Arkady, Varsovia.
- TOLWINSKI, T. (1948): *Budowa miasta w przeszłości*. Skł. gł. Trzaska, Evert i Michalski, Warszawa.
- TUP, T. U. (2002): *Osiagniecia i perspepektwy warszawskiego srodowiska urbanistow i planistow przestrzennych*, Varsovia.
- WISLOCKA, I. (1968): *Awangardowa architektura polska 1918-1939*. Arkady, Warszawa.
- ZACHWATOWICZ, J. (1956): *Arquitectura polaca: la mitad del siglo XIX*. Construcción y Arquitectura, Varsovia.
- ZIELINSKI, J. (2009): *Realizm socjalistyczny w warszawie*. Fundacja Hereditas, Warszawa.

Propuesta metodológica para estudiar el paisaje urbano: aplicación de caso en Temuco, Chile

Miguel GÓMEZ VILLARINO (1)
& María Teresa GÓMEZ VILLARINO (2)

(1) Arquitecto, Laboratorio de Planificación Territorial, Universidad Católica de Temuco, Chile. Doctorando por la Universidad Politécnica de Madrid & (2) Doctor Ingeniero Agrónomo, Profesor Asociado, Universidad Politécnica de Madrid, España. MELISSA Consultoría e Ingeniería Ambiental, S. L.

RESUMEN: Se expone, resumida, una metodología para analizar, diagnosticar y planificar el paisaje urbano, fruto de un trabajo de investigación inductivo-deductivo que vienen desarrollando los autores sobre diversos espacios; la ciudad de Temuco, una ciudad media de Chile, es el último de ellos. El desarrollo y la exposición de la metodología se justifican por el déficit existente sobre la forma de estudiar el paisaje urbano, en contraste con la abundancia bibliográfica disponible para el paisaje de territorios extensos supaurbanos. Comienza con una breve revisión de antecedentes significativos sobre el concepto de paisaje urbano, al que entiende como interacción de dos componentes, una objetiva: la imagen que transmite la ciudad; otra subjetiva: la forma en que se percibe por los ciudadanos y por los visitantes ocasionales o intencionados que acuden a ella. A continuación se describe la metodología estructurada en tres fases: una analítica relativa a las dos componentes señaladas; otra sintética, interpretativa o de diagnóstico que se refiere a las unidades de paisaje urbano, a su valoración, problemática y dinámica evolutiva; y otra proyectiva que incluye los objetivos de calidad y las propuestas para avanzar hacia ellos, es decir, para la formación del paisaje urbano futuro. Por último, se ilustra la aplicación de la metodología y se verifica su validez sobre la ciudad de Temuco, lo que ha puesto de manifiesto la lógica del proceso que implica y los interesantes resultados obtenidos tanto en términos de diagnóstico como de propuestas, para dicha ciudad. Y todo ello con las lógicas limitaciones que impone reducir tan complejo y extenso trabajo a los límites de un artículo.

DESCRIPTORES: Paisaje urbano. Imagen. Percepción. Sistema territorial. Convenio Europeo del Paisaje. Temuco (Chile).

1. Introducción

El estudio, planificación y gestión del paisaje ha adquirido gran relevancia actual, por el carácter transversal del concepto, por su repercusión en la calidad de vida de la ciudadanía, por su consideración como recurso y por la fuerte dinámica de su transformación, frecuentemente negativa.

Entre las diversas iniciativas modernas en torno al paisaje, destaca el Convenio Europeo del Paisaje (CEP, 2000), que lo define como «cualquier parte del territorio tal y como lo perciben las poblaciones», lo considera como recurso intangible para la sociedad actual y propone una serie de directrices para orientar su gestión. En Latinoamérica, siguiendo la estela del CEP, se lanzó la Iniciativa Latinoamericana del Paisaje (LALI, 2011) orientada igualmente a gestionar los paisajes y a comprender los procesos que afectan a la imagen de todo el territorio.

La bibliografía, estudios y metodologías desarrollados, principalmente a raíz de la aprobación del citado Convenio, son relativamente abundantes. Cabe destacar los *landscape character assesment*, en Reino Unido, que en las décadas de 1980-1990 supusieron un precedente para la elaboración del propio Convenio, los Atlas de Paisaje en Francia y las iniciativas adoptadas en diversas comunidades autónomas españolas: Cataluña, Valencia, Galicia, etc., que han promulgado legislación en la materia y desarrollado instrumentos (MATA, 2006), como observatorios, catálogos o mapas de paisaje, entre otros.

Es mucho más escasa la bibliografía sobre metodología orientada al paisaje urbano. En primer lugar, la idea de paisaje se ha asociado históricamente con áreas naturales, o rurales, con notables cualidades estéticas; no obstante, la orientación moderna de la ciencia del paisaje, ratificada por el propio CEP, extiende la idea de paisaje a todo el territorio, incluyendo, por supuesto, las áreas urbanas. En segundo lugar, la noción de lo urbano, de ciudad, no es menos ambigua y amplia que la de paisaje (CAPEL, 1975), como indican las múltiples definiciones de lo urbano basadas en aspectos cuantitativos (cantidad de población, densidad), de usos y funciones, de estatus legal o por contraposición con otros conceptos, como lo rural. En este trabajo se considera lo urbano como un sistema territorial específico.

El concepto de paisaje urbano cuenta no obstante con diversos antecedentes; el diseño de

la escena urbana preocupó a arquitectos y urbanistas de la antigüedad clásica, preocupación retomada en el Renacimiento y el Barroco con singular fuerza, y que llega hasta nuestros días a través del diseño urbano, pero también de la protección del patrimonio histórico o los conjuntos monumentales. La expresión paisaje urbano, fue empleada por el geógrafo y sociólogo SORRE (1952), quien caracterizaba los tipos de paisaje urbano por aspectos como la traza, la edificación y los usos. Estas ideas se enriquecen a mediados del siglo XX con conceptos derivados de la Teoría de la Percepción (o *Gestalt*), que introduce la variable subjetiva: la forma de percibir. En este sentido, el sociólogo HALBWACHS (1968) habla de la importancia de la memoria colectiva sobre configuración de la imagen que una colectividad tiene sobre su entorno. Esta línea de trabajo, con las aportaciones de sociología urbana de la Escuela de Chicago, se retomó por autores como CULLEN (1974), NORBERG (1972) y, en particular, LYNCH (1998), quien en *La Imagen de la Ciudad* (1960) identifica, a través de trabajos de campo en tres ciudades y numerosas entrevistas con sus habitantes, una serie de subestructuras mentales, con un correlato físico, que condicionan psicológicamente la forma en que el individuo percibe su entorno urbano.

Estas ideas han ido culminado en un reconocimiento de la imagen de la ciudad como concepto digno de conocimiento e investigación específicos, antecedentes de la moderna concepción establecida en el propio Convenio Europeo. Mientras tanto, arquitectos, gobernantes, urbanistas, ingenieros, artistas, incluso ciudadanos, siguen trabajando en la creación de los paisajes urbanos (CONSTANT, 2012), pero sólo recientemente diversas iniciativas buscan explícitamente la comprensión integral del medio urbano orientada a su gestión sostenible (POTSCHIN & HAINES-YOUNG, 2006).

2. Antecedentes del estudio del paisaje urbano y del concepto utilizado

La mayoría de los estudios específicos del paisaje urbano contemplan aspectos parciales de la ciudad, o bien adoptan una visión instrumental, antes que finalista, del concepto. Por ejemplo, una línea ha derivado hacia la identificación de paisajes de valor por su carácter histórico o artístico (vinculándola con la noción de patrimonio) en las ciudades, siguiendo las Recomendaciones sobre el paisaje urbano histórico de la UNESCO (ICOMOS, 2011). En Es-

paña, cabe destacar en este sentido la redacción de planes para identificar y proteger el patrimonio paisajístico en los pueblos de Andalucía, promovidos por la Junta de Andalucía a través del Laboratorio del Paisaje Cultural y el Observatorio virtual del paisaje urbano mediterráneo (2011).

Otra orientación se enfoca a la definición de zonas de protección de vistas, habitualmente de espacios periurbanos, por su relación de intervisibilidad con la ciudad; son significativos, por ejemplo, los casos del Plan de Paisaje de Segovia (2008), en el que participaron los autores, que identificaba vistas a proteger desde y hacia la ciudad al exterior; del Estudio de Paisaje contenido en el Plan Intercomunal del gran Temuco (2010), que igualmente identificaba paisajes y corredores de valor paisajístico en el entorno de la ciudad; o la mejora del paisaje en las travesías y accesos urbanos propuesta por el estudio para *Acondicionamiento paisajístico de los accesos a pequeñas poblaciones* (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2015).

Todos estos trabajos adolecen no obstante de una visión sectorial, antes que del conjunto, de la ciudad. Entre los estudios que han abordado una visión sintética y transversal del paisaje urbano, se destacan aquí tres casos, en Francia, Inglaterra y España.

En Francia, el Observatorio regional de los Paisajes de la Región de Rhône-Alpes (2005) incluye los urbanos y periurbanos entre las siete familias de paisajes. El proceso parte de una *identificación* y delimitación de las unidades urbanas, sigue con su *cualificación* en términos de características y valores, luego describe las *transformaciones*, tendencias y dinámicas que les afectan, y por fin, a partir de ello, define *objetivos de calidad* para cada una y los *medios* que se proponen para alcanzarlos. Las unidades que se identifican, no obstante, abarcan la totalidad de cada núcleo, sin descender a su interior.

En Inglaterra, los *townscape character assessment*, estudios de caso promovidos por los *Town Councils* y gobiernos locales de diversas ciudades —Hampshire, Guilford, Nottingham, Derby, Lincoln— tienen como referente la ya mencionada tradición del *Landscape Character Assessment* (2014). Identifican áreas con un determinado carácter, a partir de criterios como morfología urbana, época histórica, valor patrimonial, colores dominantes u homogeneidad; en el caso de la ciudad de Lincoln, se proponen, por ejemplo, tres variables para definir el carácter: desarrollo histórico,

forma urbana y uso; interesa señalar que el proceso general no se sistematiza en una metodología consistente, sino que se sugiere una aplicación muy flexible en cada localidad. Además, siguiendo en buena medida la influencia de las secuencias perspectivas de CULLEN o los referentes mentales estudiados por LYNCH, se presta importancia a la identificación de sendas, nodos y puntos focales de visión, elementos significativos a menudo asociados con la herencia histórica y el patrimonio.

En España, el Plan Director del Paisaje Urbano de la Ciudad de Madrid (2009), en el que colaboraron los autores de este artículo, identificaba unidades de paisaje (ámbitos de carácter homogéneo) para cada una de las cuales establecía objetivos, directrices estéticas y propuestas de intervención. Asimismo, desarrollaba otros conceptos de interés, como fachadas urbanas, o primera imagen que transmite la ciudad cuando el perceptor potencial accede a ella. Sin embargo, la delimitación de unidades de paisaje peca de un exceso de ponderación hacia variables morfológicas, arquitectónicas e históricas, y así las unidades finales parecen de crecimiento urbano: centro, ensanche decimonónico, periferias modernas, etc.

Los casos expuestos, aunque el inglés y el madrileño definen aspectos para identificar unidades de paisaje, ninguno establece formalmente el método, paso a paso, para identificar tipos de paisaje, que es precisamente uno de los elementos que propone este artículo.

El concepto de paisaje que se adopta aquí se alinea, por su relevancia y claridad, con el propuesto por el CEP: manifestación externa del sistema urbano y su percepción, con la singularidad de que las principales fuerzas dinámicas y de acción en él son antrópicas (THEANO 2001); por ello los tipos o unidades de paisaje reflejan tal imagen externa considerando la forma en que se percibe; la imagen adquiere así valor de cualidad sustantiva del sistema (ANTROP & VAN EETVELD, 2000), junto a otras más convencionales (LATORRE, 1996): *estructura* o relación entre componentes, *funcionamiento*, *dinámicas* evolutivas, cuyo conocimiento es imprescindible para interpretar la imagen.

3. Metodología que se propone

Como se ha dicho, en los últimos años se han desarrollado diversas metodologías para estudiar el paisaje de sistemas territoriales extensos, supraurbanos; en ellas se inspira la que aquí se propone, especialmente en la elabora-

da por Gómez en su tesis doctoral «El paisaje: diseño de una metodología para su análisis, diagnóstico, planificación e inclusión en los procesos de toma de decisiones» (2012).

Asimismo, se apoya en los antecedentes ya descritos.

De acuerdo con el concepto de paisaje adoptado, la metodología plantea dos esferas de estudio: una concierne al objeto ciudad, la imagen proyectada o base paisajística, y otra al sujeto perceptor, la forma en que se percibe esa realidad (SPIRIN, 1998). La imagen que proyecta una ciudad es el resultado de procesos históricos y presentes, que se manifiesta en un determinado estilo de vida y de desarrollo de cada ciudad, con sus singularidades. Por tanto, comprender el paisaje urbano exige identificar estos procesos que subyacen y determinan la pura forma exterior perceptible (ver FIG. 1): básicamente las formas y la textura o piel de las formas; es lo que en ecología se denomina fenosistema, lo que se manifiesta, y criptosistema, lo que subyace.

Así, el análisis se apoya en una doble identificación de variables implícitas (dinámicas urbanas, episodios históricos, estructura funcional y usos y actividades; características socioeconómicas y sus dinámicas; características de la regulación y planeamiento urbano, densidad de población, fenómenos migratorios); y unas variables explícitas, a través de las que directamente se percibe la imagen urbana, y que son las que en esencia identificamos como tipos de paisaje, o en terminología inglesa: unidades de carácter del paisaje.

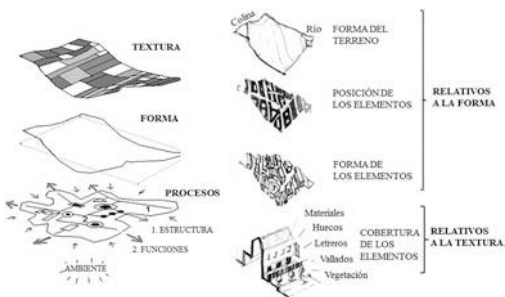


FIG. 1/ **Izquierda: Aspectos de imagen: forma y textura, y de procesos: estructura, funciones y dinámicas de un sistema. Derecha: Elementos primarios explícitos de la base paisajística**

Fuente: elaboración propia.

Estas variables explícitas, siguiendo los modelos de paisaje para territorios supraburbanos, son relativas a dos aspectos (ver FIGS. 1 y 2): la forma (morfología del terreno, posición de los elementos o trama urbana y la forma/volumen de las edificaciones), y la textura o cobertura de los elementos (materiales, colores dominantes, tipología de ventanas, cubiertas, pavimentos, presencia de vegetación, carteles, vallados).

Por otra parte, el estudio de la forma de percibir se orienta en tres sentidos: tipología de los perceptores (considerando género, edad y condición social), principales lugares de percepción (accesos a la ciudad, avenidas, plazas, miradores, parques), y forma de percibir (movimiento o parados, día, noche, etc.). Estos tres aspectos se detectan mediante participación ciudadana para introducir su visión so-

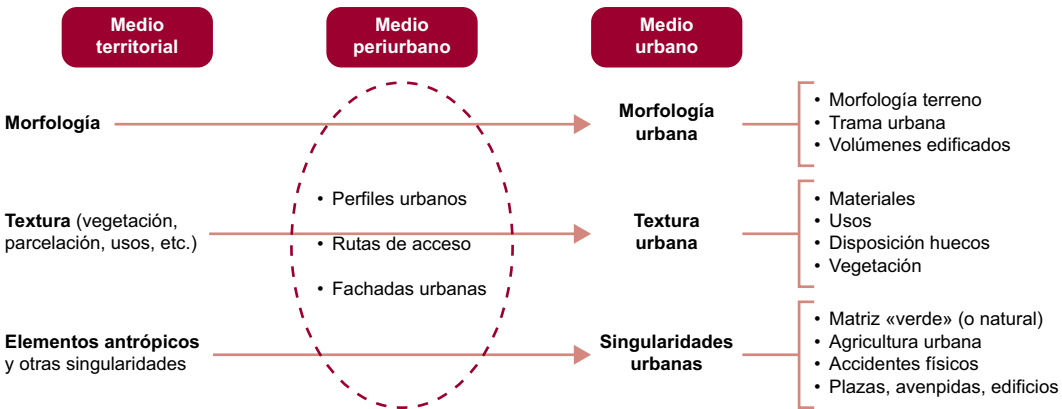


FIG. 2/ **Correspondencia entre los elementos primarios del paisaje del modelo general, y los elementos primarios del modelo para las ciudades**

Fuente: elaboración propia.

bre tipos, valores y dinámica del paisaje en el proceso.

En una segunda fase (ver FIG. 3), se formaliza el diagnóstico del paisaje urbano que supone una síntesis de la información levantada sobre cada una de las dos esferas señaladas y de su relación. Tal síntesis se hace principalmente identificando unidades, o tipos de carácter de paisaje, que sintetizan las variables explícitas (diversas configuraciones de morfología y textura urbanas) pero considerando en su definición los aspectos subyacentes (históricos, de usos y funciones, socioeconómicos, etc., en la medida en que se manifiesten a la percepción). Por otra parte, un estudio de visibilidad permitirá identificar cuencas visuales o unidades de visibilidad superpuestas a las anteriores unidades de paisaje, superposición que sugiere un nuevo concepto de síntesis: la fra-

gilidad de la base paisajística que se asocia a los recintos resultantes de la superposición.

El diagnóstico se completa con la valoración de unidades, elementos lineales y puntuales y con la identificación de dinámicas, problemas, potenciales, etc., derivada del análisis de variables subyacentes de la fase analítica. Ambas cuestiones se instrumentan con la participación de actores relevantes y de la ciudadanía. La valoración se hace en términos de una serie de dimensiones de valor y parámetros (ver FIG. 4), obtenidos a partir de la ponderación de diversos autores (por ejemplo, los indicadores de calidad urbana relativos a la imagen, desarrollados por la Agencia de ecología de Barcelona, 2011) y combinando para ello, criterios técnicos y participación ciudadana. Por ejemplo, en qué medida el paisaje de la ciudad (y sus unidades de paisaje) está adaptado a su

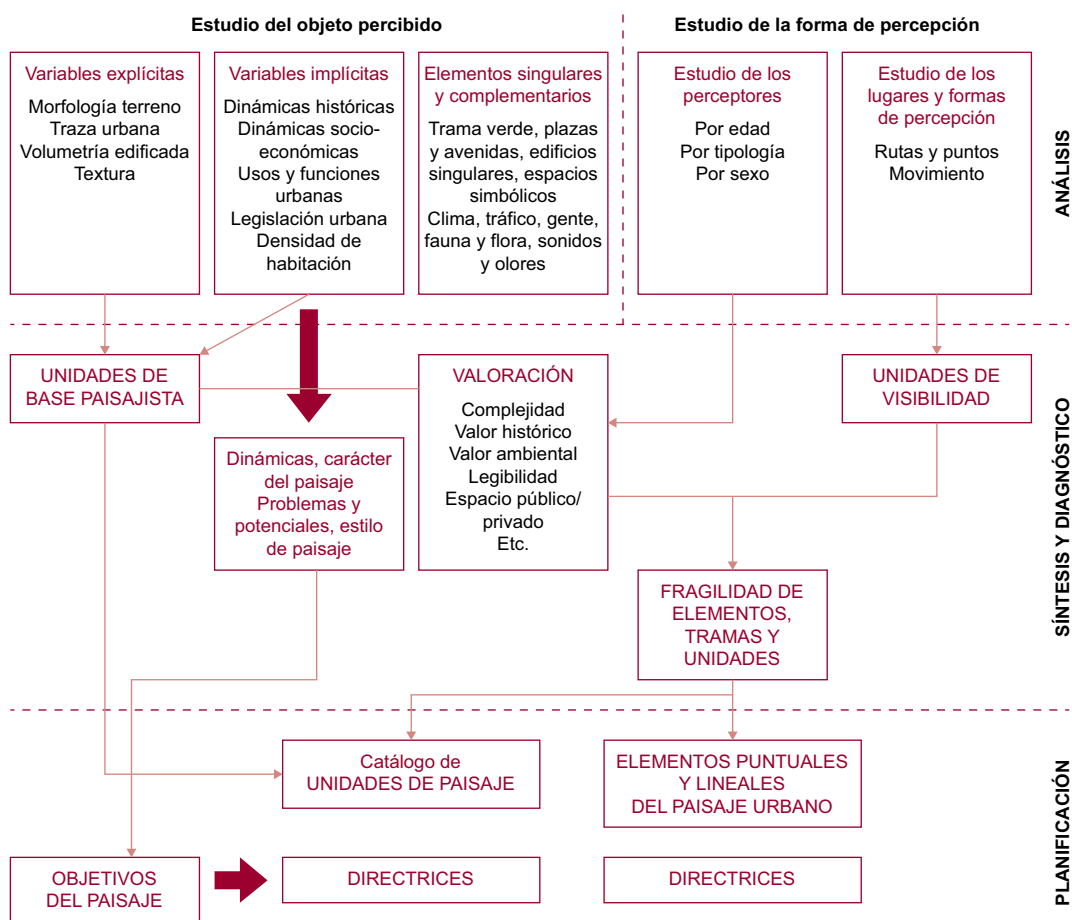


FIG. 3/ Esquema metodológico general propuesto para zonas urbanas

Fuente: elaboración propia.

FIG. 4/ Parámetros de guía para la valoración de las unidades de paisaje urbano

Cuadro de apoyo para valorar las unidades de paisaje. Se proponen una serie de dimensiones de valor, parámetros de valoración e indicadores, basados en la bibliografía			
Valor	Parámetro	Definición	Indicadores
Ambiental	Coherencia: adaptación a la lectura del medio físico	De la forma urbana a las características ambientales más relevantes: topografía, hidrografía, clima	¿Existen tramas orgánicas, o abstractas? ¿Existen tipologías constructivas locales adaptadas al clima?
	Presencia de trama verde	Parques, riberas, agricultura urbana, presencia de agua, arbolado	Superficie relativa de áreas verdes
	Calidad ambiental	Nivel de tráfico, nivel de ruido, calidad del aire, etc.	* Niveles de inmisión de NO ₂ y PM10 Inferiores a 40 µg/m ³ /población total Afectación sonora diurna inferior a 65 dB(A)
Estético	Complejidad funcional	Simultaneidad de usos y actividades en una misma área urbana	Tipos de usos diferentes por hectárea (comercio, residencial administración, recreativo, etc.)
	Homogeneidad tipológica	Homogeneidad de tipos constructivos (no seriados o «clónicos», por ejemplo, unifamiliares adosados), con elementos singulares (por ejemplo, pueblo de casas tradicionales con iglesias, plazas...)	Tipologías edificatorias distintas por hectárea (unifamiliar, manzana cerrada, bloque asilado)
	Legibilidad	Capacidad de la forma urbana para mostrar su función en el sistema urbano y territorial, y permitir el reconocimiento de estructuras y orientación del individuo ¹	Rutas reconocibles, elementos singulares repartidos en el área, nodos y plazas, etc.
Histórico e identitario	Antigüedad	Carácter y valor histórico	Época de creación del área urbana
	Representatividad e identidad	Valor simbólico, en la medida en que represente algo más allá de su mera forma para la comunidad. Valor simbólico reconocido	Existencia de elementos con valor simbólico o identitario: iglesias, edificios, fiestas, costumbres locales, hechos históricos
Social	Presencia humana	En el espacio público.	¿Existen viandantes en las calles de forma habitual en horas diurnas y/o nocturnas?
	Densidad (de habitación)	Densidades medias repercuten en un paisaje más agradable	* (Referencia 220-350 habitantes/ Ha)
	Relación espacio libre público/ espacio ocupado	Relación entre los espacios cerrados privados, y los espacios libres públicos	* Entre 10 y 20 m ² /viv

* Agencia de Ecología de Barcelona.

¹ Lynch, la define como facilidad en que pueden reconocerse y organizarse sus partes en una forma coherente.

Fuente: elaboración propia.

ambiente físico, cuenta con elementos naturales, cuál es el nivel de complejidad funcional, de legibilidad (facilidad para interpretar simbólicamente el paisaje), de valor histórico e identitario, de presencia de peatones en el espacio público, etc.

Del cruce de la visibilidad o exposición visual (más alta frente a las principales rutas y áreas más frecuentadas) y de la valoración, se obtiene la fragilidad paisajística o susceptibilidad al deterioro; esta fragilidad se puede identificar en las unidades de paisaje, o, más operativamente, en elementos lineales o matriciales (avenidas, fachadas urbanas, zonas verdes), y puntuales: plazas, edificios, etc.

La tercera fase identifica elementos para la planificación del paisaje urbano. En primer lugar, un catálogo con las unidades de paisaje, describiendo sus principales características y valores, que permita su difusión y conocimiento; en segundo lugar, unos objetivos del paisaje, a partir de los problemas y potencialidades identificados en la fase de diagnóstico, en dos niveles de concreción: uno general para la ciudad, otro para cada unidad de paisaje o para los recintos y elementos de mayor fragilidad: tramas, edificios singulares, elementos simbólicos, etc. Pueden utilizarse para ello metodologías características de la planificación territorial y urbanística.

4. Aplicación a la ciudad de Temuco, Chile

Se expone, muy resumida, la aplicación a esta ciudad de la metodología descrita, ordenada en las tres fases que la estructuran: una analítica, relativa a la imagen de la ciudad, a la forma en que se ha llegado a ella y su percepción; otra sintética o de diagnóstico que se refiere a las unidades de paisaje urbano, a su valoración, problemática y dinámica evolutiva; y otra proyectiva que incluye catálogo de paisaje, los objetivos de calidad y las propuestas para avanzar hacia ellos, es decir, para la formación del paisaje urbano futuro.

5. Imagen que manifiesta la ciudad

Temuco, ubicada a unos 680 km al Sur de Santiago de Chile, en La Araucanía, cuenta con unos 280.000 habitantes, se fundó en 1883, durante el denominado proceso de Pacificación de La Araucanía, sobre el espacio de la actual Plaza de Armas.

A continuación se describen las principales características naturales y procesos de cambio y crecimiento constante que ha vivido desde entonces, hasta convertirse en capital de la región de La Araucanía, y una de las principales áreas metropolitanas del país.

5.1. Dinámicas subyacentes al paisaje

Como se ha repetido, comprender el paisaje de la ciudad exige entender el medio natural en que se ha desarrollado, la estructura, la función y la dinámica histórica y actual que subyacen a la realidad visible del sistema urbano.

En cuanto al *ambiente natural*, el clima es templado húmedo, con lluvias frecuentes en primavera y otoño, y temperaturas suaves; esto influyó particularmente en la tipología constructiva de casas con cubiertas inclinadas, de teja de madera o de chapa de zinc, más recientemente. La morfología del terreno sobre el que se asienta es sensiblemente plana, y determinados elementos físicos como el río Cautín y los cerros Ñielol y Conunhuenu, han condicionado la expansión urbana, mientras aportan con su presencia un carácter identificable a la ciudad (ver FIG. 5). Son características, las aves del sur, como treiles, bandurrias y tiuques, que, como el bosque templado húmedo que se asoma en las laderas del Ñielol, aportan identidad a la ciudad.

La *dinámica histórica* ha conformado la imagen de la ciudad, ya determinada por su fundación y desarrollo, relativamente reciente, basado en la cuadrícula española, que aún la caracteriza. En el Temuco de final del siglo XIX, es significativa la herencia de los colonos europeos en la configuración de la ciudad (alemanes, suizos, franceses y vasco-españoles) en un contexto de conflicto por el proceso de reducción de los primitivos habitantes mapuche-pehuenches a las tierras de merced que se les reconocían, mientras una parte sustancial del terreno se distribuía a los colonos. Este conflicto ha marcado la evolución de la ciudad y de la región en que se inserta, porque el proceso de expansión urbana ha ocupado espacios sagrados de los pueblos originarios, y actualmente se encuentra casi completamente rodeada por tierras con título de merced mapuche (DIRPLAN TEMUCO, 2008).

Un hito muy significativo fue la llegada del ferrocarril a final del siglo XIX, que la conectó con Santiago y el resto del país. La estación ferro-



FIG. 5/ La ciudad de Temuco entre los cerros Conunhuenu y Nielol

Fuente: elaboración propia.

viaria se convirtió en un importante polo de actividad, y aproximadamente desde aquellas fechas se celebra en sus inmediaciones la feria tradicional de venta directa de productos del campo. A lo largo del siglo XX la ciudad crece significativamente, atrayendo mucha población rural de la propia región, se consolida como capital de la Araucanía y se convierte en el principal centro de servicios regional.

La llegada de la dictadura, 1973, y el modelo económico neoliberal que aplicó, repercutió mucho sobre la imagen urbana actual: la libertad de acción para las fuerzas de mercado impulsó la actividad económica y generó fuertes desequilibrios y desigualdades netamente perceptibles.

Desde el punto de vista socioeconómico, la migración rural hacia la ciudad ha generado, como se decía, un crecimiento reciente muy significativo, principalmente en barrios semiinformales ubicados en las periferias del Este (Padre Las Casas, Pueblo Nuevo, Santa Rosa), del Sur (Amanecer) y del Norte (Colico-Chivilcán); estas zonas muestran ciertas carencias de infraestructuras básicas y servicios, tienen los índices de peligrosidad más altos, y muchas partes están expuestas a riesgos naturales, como inundación o deslizamiento (DIRPLAN TEMUCO, 2008). Mientras tanto, las clases media y media-alta se concentra en el área central en torno a la avenida de Alemania, y las periferias occidentales: Barrio Inglés y Barrio de Los Pablos.

En el centro urbano, quizá el área con más valor escénico, se ha producido en los últimos

20-30 años un proceso de gentrificación: mientras el entorno de la Plaza de Armas se ha consolidado como zona acomodada de clase media, con numerosos servicios, la mayor parte del resto del área central vive un proceso de degradación y abandono de residentes mientras se consolida un comercio minorista de escasa calidad, vinculado a pequeñas economías de escala: venta de ropa y calzado, de electricidad, talleres, ferreterías y equipos para el campo; y de alimentación: carnicerías, mayoristas, etc., en las proximidades de la Feria.

Funcionalmente, destaca el carácter universitario de la ciudad, con varias universidades con su sede en ella; el resto del tejido urbano es mayoritariamente residencial de baja densidad. De las distintas áreas funcionales, el centro tiene un papel comercial, administrativo y relacional; es el espacio donde más trayectorias se cruzan, la densidad de usos y actividades es mayor, la movilidad pública y privada tiene sus principales nodos, etc. Y así, en el centro, principalmente en la zona comercial, se da la mayor actividad ciudadana a lo largo del día: compras, ocio, restauración, trámites... No obstante, esta característica se proyecta, de forma un tanto disfuncional, al eje de la avenida de Alemania y a la zona de ocio del mall y el Casino, en la medida en que la larga distancia al centro impide conformar una unidad de carácter con un nexo de conexión. Por su parte la avenida de Caupolicán funciona como autopista urbana.

El liberalismo económico post dictadura, ya mencionado, tiene una significativa implicación en el planeamiento urbano que rige en Chile.

Éste es en líneas generales bastante laxo, con pocas competencias para restringir tipologías, usos, estética urbana, etc., y está marcadamente sectorizado y centralizado; son órganos estatales, como el Ministerio de Obras Públicas o el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, los responsables de la urbanización de calles e infraestructuras urbanas, de proyectos de vivienda social o de la propia planeación urbana; todo lo cual, junto a los factores socioeconómicos mencionados, acaba proyectando una imagen de ciudad caótica, heterogénea, con estética poco cuidada; así como un espacio público con actuaciones sectorizadas y escasamente coordinadas por la autoridad local, mezcla y desbarajuste de usos y tipología edilicia, etc.

En conclusión, encontramos una ciudad orientada al uso del automóvil, con déficit de atención al espacio público y en general al peatón, quien encuentra dificultades de movimiento: vallas, escasez de pasos peatonales. La estética urbana es deficiente y heterogénea según nivel socioeconómico de los barrios; además cada particular o promotor, puede decidir el tipo de edificación sin atender las normas estéticas generales. En buena parte del centro, particularmente, esto tiene efecto degradante, exceso de elementos, como cables, señales, anuncios, edificios viejos o sin rehabilitar, suciedad, etc.

5.2. Variables explícitas del paisaje

Se estudiaron, como se apuntó, aspectos relativos a la morfología de la imagen urbana (morfología del terreno, tipos de tramas urbanas, volumetría edificatoria) y a la textura o piel.

La *morfología* de la ciudad es plana, determinada por la terraza media del río Cautín donde se asienta la mayor parte. Algunos barrios más pobres ocupan terrazas bajas expuestas a cre-

cidas fluviales; sólo el área de Coilaco-Chivilcán se ubica en zona colinar.

Las *trazas urbanas* (ver FIG. 6), sigue el modelo fundacional, como se ha dicho, de la cuadrícula española, con manzanas de unos 105 m de lado y calles de unos 15 m de ancho, salpicada por algunas plazas, y se extiende por el área conocida como Centro y Barrio Estación. La zona de ensanche de mediados del siglo XX, siguiendo la línea de crecimiento marcada por la avenida de Alemania hacia el Poniente, mantiene las direcciones ortogonales de la cuadrícula del centro, pero esta es alterada por manzanas irregulares, calles en fondo de saco, etc. Otras dos tipologías de trazas, menos relevantes, pueden identificarse: en los barrios de aluvión la trama ortogonal se bastardea porque no obedece las direcciones de sus ejes originales. Los nuevos barrios periféricos presentan tramas conectadas al viario estructurante, y se organizan en fondos de saco con el mero objeto de permitir una accesibilidad en automóvil a cada predio.

La *volumetría edificatoria* (ver FIG. 7) del centro mantiene una tipología de edificios adosados, formando manzanas cerradas, heterogéneas y de una o dos alturas. Es la parte a la que se que se puede aplicar propiamente la idea de ciudad, en la medida en que los edificios definen el espacio de calles y plazas. Por el contrario, buena parte del ensanche, en particular el más reciente, refleja una tipología de viviendas unifamiliares aisladas, con antejardines, y palacetes exentos en el caso de la avenida de Alemania, y en todo caso una gran heterogeneidad tipológica, en que conviven bloques de departamentos, viviendas adosadas, viviendas aisladas, áreas universitarias, equipamientos, etc. Por último, los nuevos condominios periféricos presentan una tipología de vivienda unifamiliar de una o dos plantas, con pequeños antejardines.

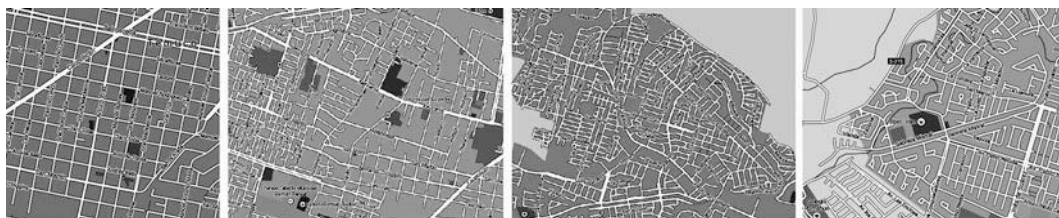


FIG. 6/ Tipos de trazas: centro, ensanche, poblaciones, condominios

Fuente: elaboración propia.

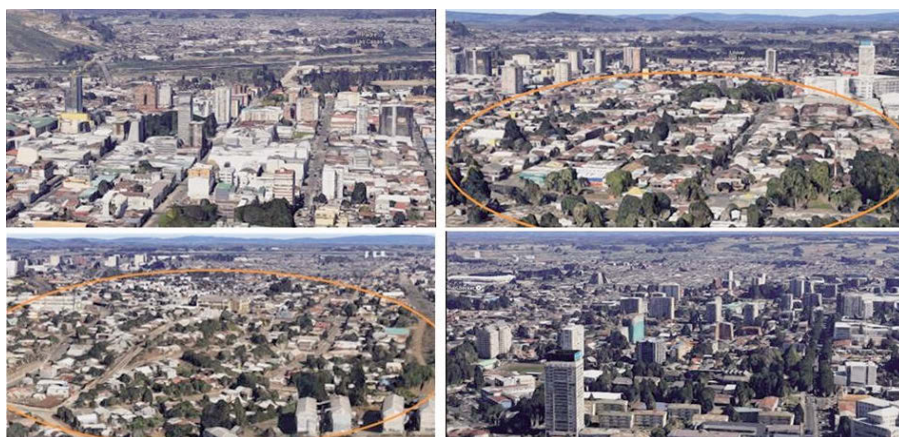


Fig. 7/ **Volumetría típica del centro, del ensanche tradicional, de las poblaciones y de los condominios**

Fuente: elaboración propia.

Las *texturas*, se refieren a todo lo que recubre, perceptiblemente, las formas descritas. En el centro, la heterogeneidad textural es marcada, con edificios de obra, casas de madera, nuevas torres de vidrio, etc. (ver FIG. 8). Hay prolijidad de anuncios, sin orden ni concierto, cables de electricidad colgando, pavimentos de hormigón deteriorados y una sensación de degradación en amplias áreas. En las zonas del ensanche, la tradicional madera aún es perceptible, conviviendo con edificios modernos de fábrica, hormigón y vidrio; el verde de antejardines y arbolados es más habitual; algo parecido sucede con los nuevos condominios, mientras que en las poblaciones populares, el conjunto de texturas une la madera tradicional de las casas con la chapa y otros materiales de autoconstrucción, generando una sensación de heterogeneidad y cierta desarmonía, matizada por ciertos conjuntos armónicos y escalados de casas populares.



Fig. 8/ **Texturas del centro y del ensanche tradicional. Texturas de las poblaciones y de los condominios**

Fuente: elaboración propia.

En síntesis, caracterizan la ciudad el terreno plano en que se asienta, y las trazas ortogonales que, en mayor o menor medida, siguen el patrón generado en el centro original. La volumetría edificatoria es heterogénea: sólo en el centro predominan edificios adosados formando manzanas, mientras en el resto predominan los edificios aislados de múltiples formas y tamaños. Las texturas también son variadas, desde la madera de las construcciones tradicionales a los muros de obra de hormigón y cemento de los edificios recientes, y con zonas, como el Barrio Estación, descuidadas, con prolijidad de elementos heterogéneos y degradación visual.

5.3. Elementos singulares y complementarios del paisaje

Los elementos singulares, determinan la percepción urbana porque se utilizan como referentes mentales de orientación, contribuyendo a conformar una imagen de ciudad. Por tanto estructuran la percepción de la ciudad, en la medida en que permiten la lectura y la relación entre sus distintas partes y elementos. Entre ellos cabe destacar: avenidas y plazas, espacios típicos, edificios significativos y monumentos; elementos naturales y de la trama verde; aspectos culturales y simbólicos de carácter inmaterial.

Las entrevistas realizadas a la ciudadanía, evidenciaron que las avenidas de Alemania y de Caupolicán son las que más claramente articulan el conglomerado urbano; se cruzan en un

punto emblemático, la plaza Dagoberto Godoy, donde se concentran varios edificios notables: hospital regional, edificio Carrusel, Torre Cau-policán y un señalado centro comercial. Asimismo son relevantes la Plaza de Armas y las plazas Recabarren y Teodoro Schmidt, también en el centro.

La ciudad carece de edificios singulares reconocidos, pese a contar con algunas hermosas iglesias de tipología colonial centroeuropea, como la iglesia de Nuestra Señora del Socorro. En general, los terremotos y cierta desatención pública han deteriorado el patrimonio construido. Se reconoce como icono el edificio Marsano, frente a la Estación, lamentablemente en situación de abandono; cabe mencionar también el mercado modelo y el museo ferroviario.

Zonas típicas son el centro y el Barrio Estación, donde se celebra diariamente la feria tradicional; es relevante la asociación a este barrio de Pablo Neruda, de quién se dice que, como personaje (antes sólo era Neftalí Reyes) nació aquí, donde pasó su juventud, vinculado a la profesión ferroviaria de su padre; una ruta patrimonial lleva su nombre. Icónico para Temuco es el cerro Nielol, monumento natural nacional; también tienen un papel relevante la ribera del Cautín, y el vecino cerro Conunhue-nu al otro lado del río.

Los elementos complementarios son relevantes en la configuración de una determinada atmósfera urbana; así, caracteriza a Temuco las frecuentes lluvias y nieblas invernales, que se mezclan con el *smog* procedente de las estufas de leña. Entre la fauna típica, destacan las aves: el particular graznido de treiles y bandurrias llenan la primavera y verano temuquenses.

6. Estudio de la forma de percibir la ciudad

El estudio de los perceptores se orientó en tres direcciones. Primero, tipología por edad, singularizada en tres grupos: niños y adolescentes, adultos, y adultos mayores. Segundo, tipología por sexo: hombres y mujeres. Tercero, tipología del perceptor: considerando que Temuco es el principal centro de servicios y universitario de la región, además de paso obligado hacia destinos turísticos, se identificaron los siguientes tipos representativos: residentes, comerciantes, planificadores urbanos, representantes de la sociedad civil, turistas, viajeros y estudiantes. Para recoger sus distintas sensibilidades y puntos de vista de forma más operativa, se definieron, a su vez, tres grandes grupos: (I) residentes habituales; (II) turistas, visitantes, gente de paso; (III) agentes y actores urbanos (políticos, planificadores urbanos, líderes barriales).

Dado que un estudio detallado de la percepción trasciende la magnitud de este trabajo, y que lo que se pretende es tener una visión sintética del papel y punto de vista de la ciudadanía, se realizó una entrevista semiestructurada a diez ciudadanos representativos de esa clasificación sobre varios aspectos (ver FIG. 9); de ella, en una primera aproximación a la visión subjetiva de los perceptores potenciales, se extrajeron las siguientes conclusiones:

- Los residentes afirman valorar la imagen de la ciudad y quisieran que fuera mejor, sin embargo muestran poco interés y desconfianza sobre proyectos de mejora.
- Los planificadores urbanos, manifiestan voluntad de mejorar la imagen de la ciudad, pero prima el respeto por no alterar las dinámicas de libre mercado y espontaneidad de

FIG. 9/ Sistematización de la participación ciudadana

Contenido de la consulta					
Tipología de actores	Sexo	Edad	Elementos y tipos de paisaje que identifica (1.ª etapa)		
Residentes	V M	<18 18-60 >60		Valoración de unidades y elementos (2.ª etapa)	Problemas que identifica (2.ª etapa)
Actores urbanos	V M	<18 18-60 >60			
Visitantes	V M	<18 18-60 >60			

Fuente: elaboración propia.

los procesos urbanísticos actuales, lo que se refleja en una escasa confianza en procesos de intervención integral sobre la imagen urbana.

- Los visitantes manifiestan mayor sensibilidad por una imagen urbana cuidada, y echan en falta un mayor cuidado de ciertos espacios urbanos, como el centro, el Barrio Estación y el río. Pero en definitiva, y como consecuencia, consideran resignadamente la ciudad como instancia de paso hacia los destinos turísticos habituales de la región.
- Respecto al género, las mujeres muestran una preocupación superior por la sensación de suciedad, la degradación del centro, la seguridad y la mejora de la iluminación nocturna.

En conclusión, se valoraba la necesidad de una rehabilitación del espacio público, pero se percibe un cierto conformismo respecto a la situación actual. Se observa que faltan elementos de comparación con otras realidades urbanas del mundo.

6.1. Principales lugares de percepción y formas de percibir

Basándose en la información de las entrevistas y de los datos disponibles en la web y documentos de la Municipalidad de Temuco (2008), se realizó un breve inventario de los lugares relevantes de visión urbana. Destacan algunas de las principales avenidas y plazas, determinados miradores (por ejemplo, en el cerro Ñielol) y zonas que concentran actividad, principalmente el centro y avenida de Alemania. Además, se detectó la relevancia del estudio de las fachadas urbanas, o forma en que se percibe la ciudad en una primera impresión cuando uno se aproxima a ella.

La forma de percibir se relaciona con la movilidad sobre estas rutas y puntos: mientras en determinadas avenidas y autopistas la percepción se produce generalmente desde automóvil, en otras calles y paseos, en las plazas o en los miradores, la percepción es estática o peatonal, factor a considerar a la hora de diseñar elementos de paisaje urbano.

Asimismo, se detectó el cambio notable que introducen las luces nocturnas en la imagen de la ciudad y la diferente forma de percibir la ciudad de día o de noche, por la variación en los perceptores y por el tipo de referencias que proporciona la iluminación.

7. Elementos de diagnóstico del paisaje urbano

7.1. Unidades de la base paisajística

La metodología de identificación de unidades de paisaje, o de carácter, se basa en una yuxtaposición de las variables explícitas y las dinámicas subyacentes. No se trata de un proceso puramente automático, sino que requiere la participación de un equipo técnico pluridisciplinar y la consulta a actores y participación ciudadana. No obstante, siguiendo el ejemplo de la citada metodología de Gómez y otras desarrolladas a partir del CEP, prioriza las variables explícitas en la medida en que son directamente perceptibles. En este sentido, el *modus operandi* toma alguna de estas variables como caracterizadora principal del tipo de unidad, y complementariamente considera las demás. Por ejemplo, en una zona urbana ubicada en ladera y con las calles adaptadas a la topografía, serían la topografía y la traza, las que guiarían la definición de la unidad, y serían complementarias las tipologías edilicias, las texturas, etc.

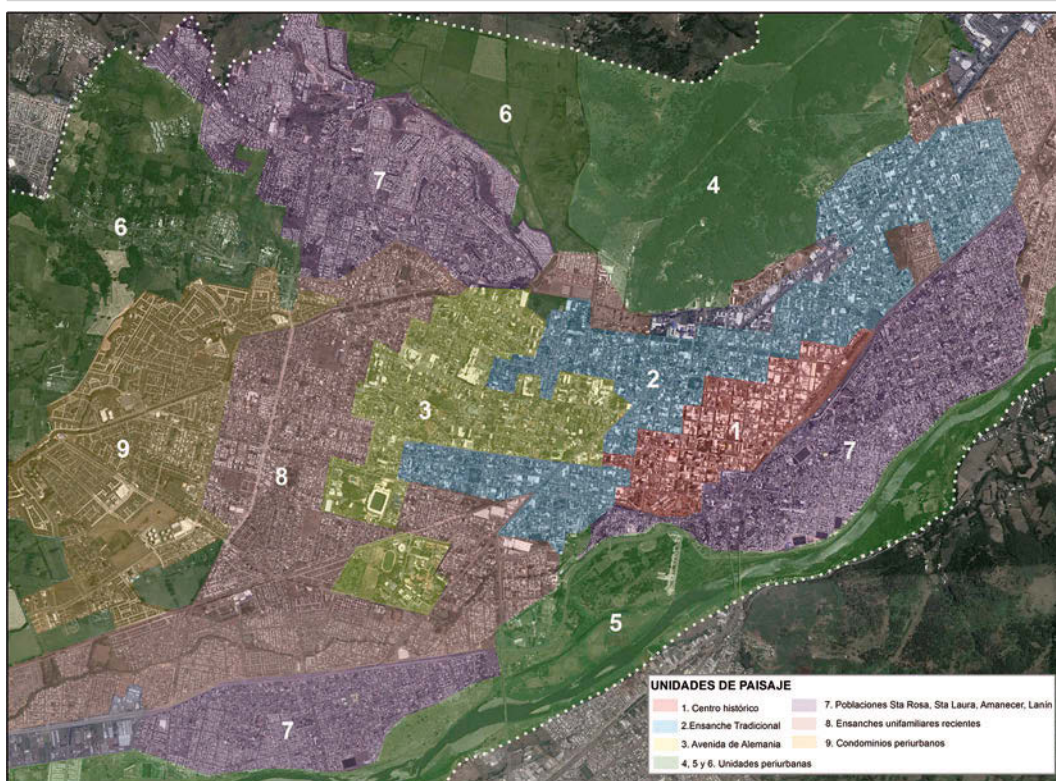
El método en suma consiste en comenzar por lo que el profesor GONZÁLEZ (1981), refiriéndose a los ecosistemas, llama «factor (o factores) controlante clave»: aquél (o aquellos) primarios que caracteriza el paisaje desde el punto de vista del perceptor. La superposición de éstos proporciona unos primeros recitos que luego el equipo de trabajo debe ajustar haciendo intervenir otros elementos primarios significativos. Este proceso permitió identificar las 9 unidades representadas y descritas en la FIG. 10.

7.2. Unidades de visibilidad

La visibilidad urbana está limitada por la presencia de edificios y otros, por ello las unidades de visibilidad se suelen corresponder con las principales avenidas y rutas de desplazamiento. El centro, en cuanto más frecuentado, constituye una unidad de visibilidad en sí mismo. Otras dos unidades relevantes son la ladera del cerro Ñielol, con vistas desde y hacia la ciudad, y la ribera del río Cautín, perceptible desde la vía costanera, muy transitada.

7.3. Valoración de las unidades de la base paisajística

La valoración de las unidades definidas, como señala la metodología, se realizó presentando-



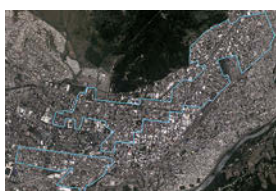
1. Centro histórico

Centro urbano estructurado en cuadrícula, edificios heterogéneos en manzana cerrada, generalmente de dos plantas, diferencias en la forma de los huecos, presencia esporádica de edificios en torre; abundancia de carteles, escaparates, señales; calles asfaltadas, escasez de vegetación; fachadas de obra y cubiertas de chapa. Presencia habitual de gente. Barrio Estación: fuerte presencia de comercio minorista y el carácter especial que le imprime la feria diaria.



2. Ensanche tradicional

Ensanche residencial tradicional, calles en cuadrícula, viviendas adosadas a la calle o bien con antejardines y vallados perimetrales, de una o dos plantas, habitualmente de madera; cubiertas de chapa, presencia esporádica de vegetación en jardines y aceras. Relativa escasez de gente en las calles.





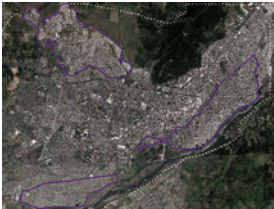
3. Avenida de Alemania

Ensanche, reformado en torno a la avenida de Alemania, con mezcla de edificios residenciales de una planta de madera, e institucionales de varias plantas; presencia de vegetación especialmente en los jardines, vallados perimetrales. Presencia habitual de gente, estudiantes, tráfico intenso.



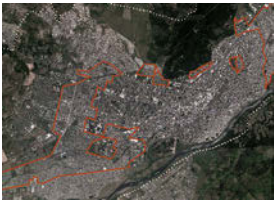
4, 5 y 6. Unidades periurbanas

Cerro Nielol, colina que se eleva abrupta sobre el llano, cubierta de bosque templado húmedo. Ribera del río Cautín, formada por las terrazas bajas inundables, con vegetación de ribera de zona templada austral. Entorno agrorural en el periurbano, con praderas y cultivos esporádicos, arbolado en bosquetes, edificaciones salpicadas por el terreno.



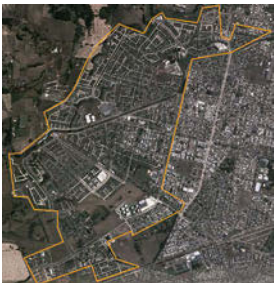
7. Poblaciones Santa Rosa, Santa Laura, Amanecer, Lanín

Asentamientos semiinformales, sobre terrazas bajas del río y sus afluentes en el área urbana, calles más o menos regulares en cuadrículas deformadas, casas adosadas, de materiales reutilizados (madera, chapa), heterogeneidad de construcciones, presencia esporádica de vegetación en patios. Presencia habitual de gente en las calles. Inseguridad en ciertos lugares y horas.



8. Ensanches unifamiliares recientes

Zona planas, ocupadas por ensanches recientes mixtos de vivienda unifamiliar de clase media, y edificios de vivienda social; construidos generalmente en dos plantas de obra y madera, y cubiertas inclinadas, de chapa o pizarra; jardines perimetrales y presencia frecuente de vegetación. Escasez de peatones.



9. Condominios periurbanos

Desarrollos residenciales de clase media y alta en zonas llanas, viviendas unifamiliares de dos plantas, cubiertas de teja, amplios jardines. Escasez de gente en las calles.



FIG. 10/ Síntesis de las unidades de paisaje

Fuente: elaboración propia.

las a los participantes y consultándoles el valor que daban a los parámetros de guía para la

valoración de las unidades de paisaje urbano (ver FIG. 10): adaptación al entorno, presencia

de trama verde, calidad ambiental, complejidad funcional, homogeneidad tipológica, legibilidad, carácter histórico, identitario, presencia humana y relación espacio libre/ocupado. Complementariamente se les solicitó una valoración final sobre cada unidad, y sobre los diversos elementos, edificios, rutas o aspectos simbólicos que quisieran destacar. Los resultados de la valoración se representan en un mapa en rangos asociados a colores, y se resumen de forma sintética a continuación.

- Centro urbano y Barrio Estación: su carácter histórico e identidad local, les otorgan el valor más alto; y ello a pesar de su degradación actual, pero que conserva alto potencial de mejora. Se destaca la habitual presencia de gente en las calles.
- Unidades seminaturales: río, cerro Ñielol, entorno rururbano, tienen alto valor identitario y ambiental, si bien su estado de conservación no es bueno.
- Barrios de servicios y administrativos (avenida de Alemania). Se valora su estética, su capacidad de aglutinar actividades que atraen estudiantes y estimulan la vida nocturna, y la presencia de edificios singulares: *mall* y Casino.
- Industria y comercio asociados a avenida de Caupolicán: percepción general de descuido y desagrado, asociada al comportamiento de esta avenida como autopista urbana.
- Barrios residenciales: se valora la estética cuidada de los barrios de sectores sociales medios y altos, y su calidad ambiental derivada de la dominancia de elementos naturales: praderas y árboles. En cambio, se aprecia cierta monotonía y déficit de áreas públicas.
- Los barrios más humildes se muestran menos cuidados, incluso inseguros, pero la autoconstrucción y la relación solidaria y espontánea entre las casas y los vecinos, resultan a veces en conjuntos típicos y atractivos.

7.4. Fragilidad del paisaje urbano

Los elementos, áreas o rutas de mayor fragilidad (que requerirán atención preferente) se identifican superponiendo las áreas visualmente más expuestas, con las unidades y elementos más valorados; la singularidad de este concepto aplicada a lo urbano, frente a la forma en que se suele aplicar en los estudios del paisaje, recomienda corroborar este proceso combinando el trabajo técnico con la participación ciudadana. Las zonas más frágiles (ver FIG. 11), son el Centro, la avenida de Alemania, cerros Ñielol y Conunhuenu, la ribera del Cautín, la trama verde de bulevares, los par-

ques y plazas principales y los elementos patrimoniales de los principales nodos o rutas de visibilidad; todo ello se representa en la correspondiente capa cartográfica.

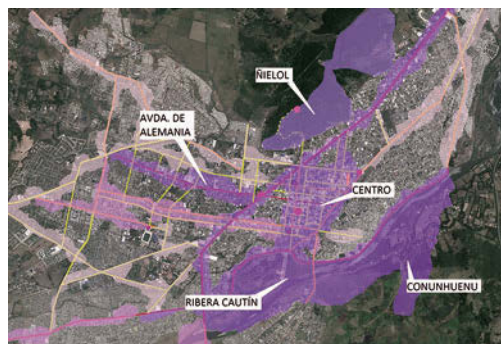


FIG. 11/ Fragilidad paisajística

Fuente: elaboración propia.

7.5. Dinámicas actuales. Problemas y potenciales

La evolución del paisaje se estudió mediante trabajo de campo, consulta de documentos históricos recientes y entrevistas a la ciudadanía participante. Los resultados muestran la fuerte dinámica a que está sometida la ciudad; se sintetizan como sigue:

- Tendencia reciente a la expansión urbana mediante condominios de vivienda unifamiliar, sobre terrenos agrícolas y áreas de las comunidades mapuches-pehuenches del entorno.
- Expansión en altura: condominios verticales; torres de apartamentos que van surgiendo en el interior urbano, principalmente en el centro y la avenida de Alemania.
- Modelo de desarrollo basado en vías rápidas para el desplazamiento en automóvil. Cultura de los centros comerciales, y consiguiente degradación del comercio minorista del centro.
- Tendencia, espontánea y planificada, a la zonificación funcional.

Las dinámicas descritas, generan los siguientes problemas relevantes de paisaje:

- Heterogeneidad de edificios en el centro, propiciada por el déficit de normativa edificatoria y estética que comprometan volúmenes construidos, altura de cornisa, elementos de fachada, etc., para una morfología más homogénea.

- Avenidas y calles que funcionan como carreteras, con circulación vehicular rápida, carencia de semáforos, separación de aceras y calzadas con ostentosas vallas.
- Escaso respeto al peatón. Deterioro del espacio público peatonal: avenidas, calles, parques muy poco frecuentados en determinadas horas.
- Escasa jerarquía de la red vial, principalmente en el centro: calles estrechas muy similares.
- Ruptura de la ciudad por la avenida de Caupolicán, que lejos de articularla, funciona como vía rápida. Además su traza diagonal a la trama urbana genera espacios indefinidos, problemas de tráfico y tensión en la forma de los edificios.
- Los elementos naturales: cerro Ñielol, Conunhuenu o río Cautín, no se integran en el sistema urbano sino que dan la espalda a la ciudad, desaprovechado así su potencial como infraestructura verde con funciones estéticas, ambientales, culturales y recreativas.
- Exceso de elementos y mobiliario urbano en las calles, particularmente en el centro: vallas, señales, carteles, tendidos eléctricos, etc.
- Descuido general del espacio público, especialmente en áreas residenciales de baja

- densidad y medio o bajo nivel socioeconómico. Suciedad y contaminación en el centro, generada por los viejos buses urbanos.
- Déficit valorización de elementos patrimoniales: iglesias, casonas coloniales, edificios históricos, así como de la incorporación del patrimonio mapuche a la dinámica urbana.

8. Esbozo de catálogo de unidades, objetivos y directrices del paisaje para Temuco

Las unidades de paisaje a incorporar al catálogo del paisaje de Temuco, se definieron a partir de las unidades de la base paisajística (ver FIG. 10), su dinámica y la participación ciudadana, que matizan aquella definición. Cada una se describe en una ficha (ver FIG. 12).

8.1. Propuesta de objetivos

A partir del análisis, dinámicas y problemas y del proceso participativo y valoración ciudadana, se esbozaron una serie de objetivos estratégicos generales para la gestión del paisaje



FIG. 12/ Ejemplo de ficha de una unidad de catálogo del paisaje: Centro urbano y Barrio Estación

Fuente: elaboración propia.

urbano, y otros específicos para las unidades de paisaje. Los generales son los siguientes:

- Elaborar normas constructivas y estéticas vinculantes sobre la formación del paisaje urbano, de las que carece el planeamiento.
- Configurar una red de espacios públicos: calles, avenidas, plazas, parques, jerarquizada, articulada y focalizada al peatón, que le permita captar pausadamente la escena urbana.
- Integrar elementos naturales: cerros, ribera del río y otros, en la red de espacios públicos.
- Valorizar y difundir el patrimonio natural, cultural, histórico.
- Proteger las vistas relevantes, desde y hacia la ciudad.
- Articular ciudad-entorno a través de espacios de transición permeables.

Para avanzar hacia cada uno de estos objetivos, se generaron una serie de *propuestas*, igualmente fundadas en las dinámicas, problemática y aspiraciones ciudadanas; se representa en una capa cartográfica (ver FIG. 13) y son sintéticamente las siguientes:

Objetivo 1. Disposición de normas constructivas y estéticas

Acciones. Incluir en el planeamiento urbano restricciones de forma, volumen, estética, posición, para los edificios; al menos en el centro urbano y Barrio Estación. /Promover la rehabilitación de fachadas, cubiertas, y otros elementos constructivos. /Uniformizar el mobiliario urbano y evitar su exceso en el espacio público. /Soterrar los tendidos aéreos.

Objetivo 2. Articulación e integración de los principales elementos naturales

Acciones. Integrar cerro Ñielol y río Cautín en el ámbito urbano: mejora de permeabilidad, acceso, e instalaciones para las actividades en ellos, incluido un paseo perimetral. /Naturalizar y rehabilitar el Canal Biggs a su paso por la ciudad.

Objetivo 3. Red de espacios públicos jerarquizada y articulada entre sí

Acciones. Jerarquizar el viario: potenciamiento y rehabilitación de los ejes avenida de Alema-

nia-Montt, Arturo Prat, conectando Ñielol con Isla Cautín y avenida Pedro de Valdivia. /Transformar la barrera de la avenida de Caupolicán en urbana: gestión del tráfico, mejora de aceras y pasos, mejora de mobiliario urbano, de áreas estanciales, de fachadas urbanas. Fomentar oficinas, comercio y establecimientos hosteleros vinculados al espacio libre. /Permeabilizar el ferrocarril entre centro y Santa Laura. /Proyecto integral de los bulevares: Prieto Norte, Balmaceda, Aníbal Pinto. /Mejorar la jardinería, actividades a desarrollar, revitalización, pavimento y mobiliario urbano. /Mejorar y priorizar el espacio peatonal, especialmente en Barrio Centro y Estación: Rehabilitar el mobiliario urbano, normas sobre escaparates, carteles... /Mejorar el viario, dotar de espacio público, conexión con espacio periurbano.

Objetivo 4. Valorización y difusión del patrimonio natural, cultural, histórico

Acciones. Regeneración patrimonial: casas coloniales, iglesias de estilo colonial, museo ferroviario, cementerio municipal; museo etnográfico, casa de Neruda. Inclusión en rutas interpretativas. /Valorizar el patrimonio arbóreo de gran edad o dimensiones. /Valorizar elementos icónicos de la ciudad: edificio Marsano, edificio Carrusel, torre Caupolicán. /Incorporar elementos mapuches al paisaje urbano temuquense. /Sensibilizar sobre el ambiente urbano.

Objetivo 5. Articulación ciudad-entorno

Acciones. Mejorar la permeabilidad en río Cautín. Pasarelas a Padre Las Casas. /Habilitar senderos y ciclovías que conecten con cerro Cununhuenu, cerro Ñielol y río. /Proteger espacios agronaturales perimetrales: Chivilcán, Mariposas, zona poniente. /Supresión barrera ferrocarril.

A los objetivos generales expuestos se añaden los específicos para cada unidad de paisaje, así como las propuestas asociadas, convirtiéndolas en áreas de ordenación paisajística.

9. Algunas conclusiones

Estudiar y entender el paisaje urbano —considerado como la percepción de la imagen que transmite la ciudad en toda su extensión— para mejorarlo y gestionar su evolución hacia

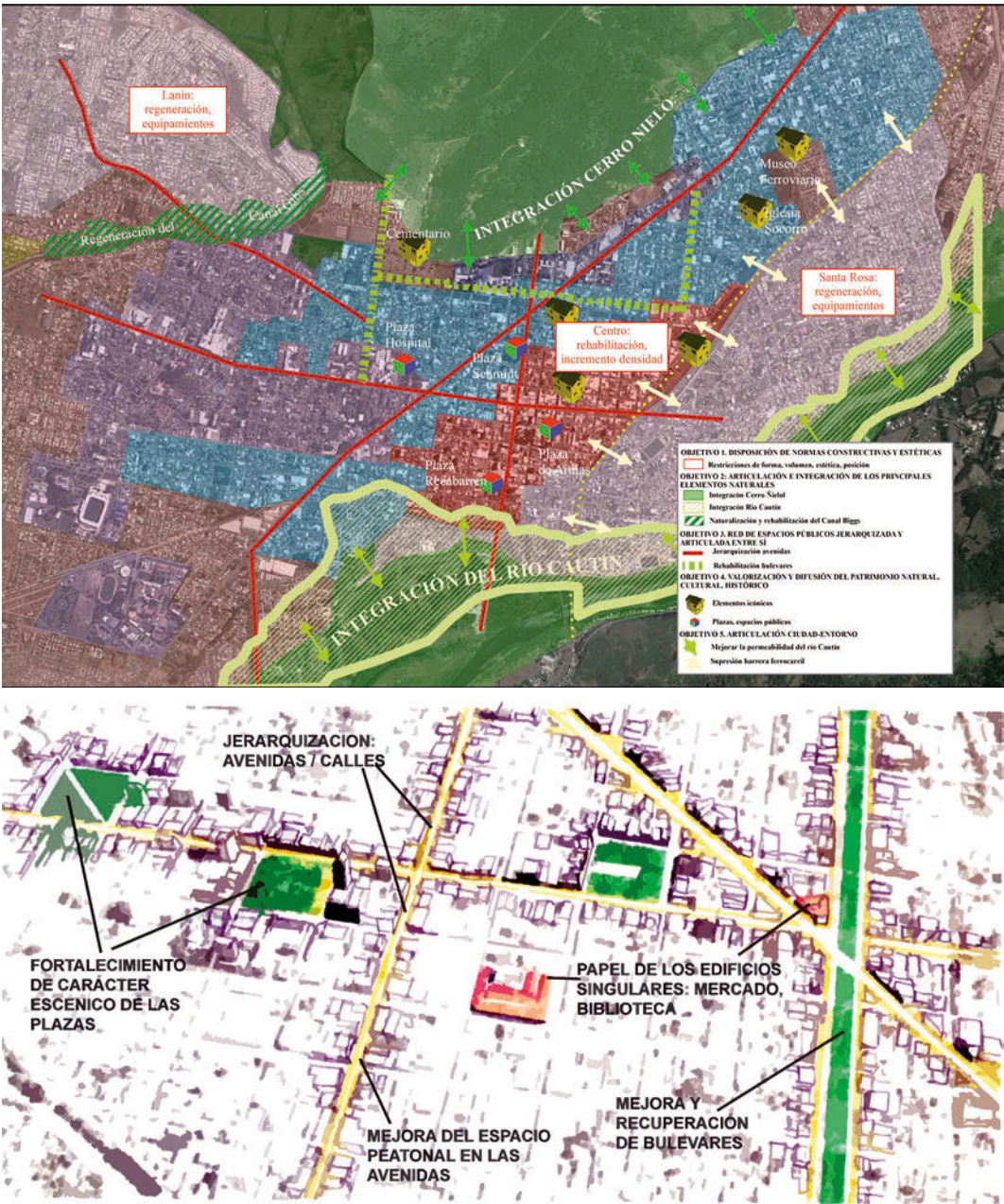


FIG. 13 Y 14/ Imagen resumen de objetivos y acciones de paisaje en torno al centro urbano.

Fuente: elaboración propia.

el futuro, tiene gran interés por su carácter cultural e identitario, porque, aunque intangible, es un recurso generador de prestigio y de actividad, por los frecuentes procesos de degradación que sufre, pero sobre todo porque es el marco en el que se desarrolla la vida de una creciente población urbana.

Su carácter transversal ayuda a comprender la dinámica y problemática urbana, frente a los habituales abordajes sectoriales, porque, finalmente, la imagen perceptible por todos los sentidos no es otra cosa que el reflejo externo de lo que ocurre en su interior no percibido, del funcionamiento en suma del sistema urbano. Y

es que el aspecto exterior de un sistema denuncia su estado de salud o enfermedad interna.

Se trata de un campo insuficientemente investigado, apreciado y divulgado, como señalan los convenios internacionales (Convenio y Europeo del Paisaje, Iniciativa Latinoamericana del Paisaje) promulgados para estimular su conocimiento, su valor y, en consecuencia, su conservación y gestión en cuanto componente importante de la calidad de vida.

El método propuesto combina el estudio de la estructura, función y procesos subyacentes que caracterizan la ciudad, con los aspectos explícitos de la imagen que transmite: morfología, textura y forma de ser percibida por sus habitantes y por los visitantes.

La clara y operativa estructura del método permite incorporar fácilmente el paisaje a los procesos urbanos de toma de decisiones; también se han mostrado útiles todas las fases de su desarrollo: análisis, síntesis/diagnóstico y proyección a futuro, para comprender globalmente las características perceptuales y problemas relativos al paisaje de la ciudad estudiada, Temuco.

La referencia a zonas, puntos, y líneas o redes, facilita la representación del paisaje y las propuestas de gestión y mejora: la identificación de unidades de paisaje urbano tiene gran interés para formular y aplicar normas reguladores propias a cada espacio; la identificación, por otra parte, de rutas y elementos lineales de particular fragilidad, resulta clave para generar proyectos de mejora específica.

Se reconoce, finalmente, la importancia de prestar singular atención a ciertos elementos comunes y presentes en toda ciudad: el centro de una ciudad tiene un papel relacional esencial, se cruzan las trayectorias, aumenta la densidad, se mezclan los usos, por lo que su imagen es de gran importancia. Lo mismo ocurre con elementos singulares de la trama, plazas, edificios icónicos o representativos, mobiliario, etc., que, siguiendo a LYNCH, se constituyen en referentes mentales que ayudan a crear una imagen relacional de la ciudad, a su lectura en suma. Por último, la trama verde, merece igualmente un tratamiento paisajístico singular, considerándola componente estructural capaz de incrementar la resiliencia urbana y de mejorar la imagen de toda ciudad.

10. Bibliografía

- AGENCIA DE ECOLOGÍA URBANA DE BARCELONA (2008): *Sistema de indicadores y condicionantes para ciudades grandes y medianas*. Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino, Madrid, España.
- ALEXIS, S. & J. DUMONT (2005): *Les 7 familles de paysages en Rhône-Alpes. Des paysages pluriels pour un territoire singulier*. Direction Régionale de l'Environnement, Rhône-Alpes, Lyon, Francia.
- ANTROP, M. & V. VAN EETVELDE (2000): «Holistic aspect of suburban landscape: visual image interpretation and Landscape metrics», en *Landscape and urban Planning*, 50 (1): 43-58, Elsevier, Amsterdam, Países Bajos.
- CAPEL, H. (1975): «La definición de lo urbano», en *Estudios Geográficos*, 36 (138): 265-301, CSIC, Barcelona, España.
- CHILE. MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO DIVISIÓN DE DESARROLLO URBANO. DEPARTAMENTO DE PROYECTOS URBANOS (2007): *Análisis de tendencias de localización. Etapa I Caso: Sistema urbano Temuco-Padre Las Casas*. Gobierno de Chile, Chile.
- CONSEJO DE EUROPA (2000): *Convenio Europeo del Paisaje*. Florencia.
- CONSTANT, C. (2012): *The Modern Architectural Landscape*. University of Minnesota Press, Minnesota, EE.UU.
- CULLEN, G. & J. M. AYMAMI (1974): *El paisaje urbano: tratado de estética urbanística*. Blume, Barcelona, España.
- EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, J. M. & J. BARROS GUERTON (2007): «El Plan General de Ordenación Urbana de Segovia», en *Urban*, 13: 68-86. Universidad Politécnica de Madrid, Madrid, España.
- FARIÑA TOJO, J. (2006): «Formas de regulación de la escena urbana en varias ciudades europeas», en *Cuadernos de investigación urbanística*, 48: 5-86. Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid, Madrid, España.
- GÓMEZ VILLARINO, A. (2012): *El Paisaje: diseño de una metodología para su análisis, diagnóstico, planificación e inclusión en los procesos de toma de decisiones*, 150-180. Tesis doctoral. Universidad Politécnica de Madrid, Madrid, España.
- GONZÁLEZ BERNÁLDEZ, F. (1981): *Ecología y Paisaje*. H. Blume Ediciones, Barcelona, España.
- HALBWACHS, M. (1968): *La mémoire collective*, 166-167. Albin Michel, París, Francia.
- LATORRE, E. (1996): *Teoría General de Sistemas*. Universidad del Valle, Santiago de Cali, Colombia.
- LABORATORIO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO (2010): *Plan Regulador Intercomunal Gran Temuco, IX Región*. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Temuco, Chile.
- LYNCH, K. (1998): *La imagen de la ciudad*. Gustavo Gili, Barcelona, España.
- MATA, R. & A. TARROJA (2006): *El paisaje y la gestión del territorio: criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo*. Diputación de Barcelona, Barcelona, España.
- MUNICIPALIDAD DE TEMUCO. DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN (2008): *Antecedentes históricos de la comuna de Temuco*, p. 5/8. Municipalidad de Temuco, Chile.

- NORBERG SCHULTZ, C. (1972): *Baroque Architecture*. HN Abrams, Milán, Italia.
- OBSERVATORIO VIRTUAL DEL PAISAJE URBANO MEDITERRÁNEO (2011): *Espacio y paisaje urbano - Mediterráneo (región) 2. Arquitectura y urbanismo - Mediterráneo (región) 1*. Consejería de Obras Públicas y Vivienda, Sevilla, España.
- ORTEGA DELGADO, M. (2005): «La ciudad y los sistemas urbanos desde una visión territorial», en *Urban*, 8: 55-62. Universidad Politécnica de Madrid, Madrid, España.
- POL MÉNDEZ, F. & D. GÓMEZ OREA & al. (2009): *Plan de Calidad del Paisaje Urbano de la Ciudad de Madrid*. Ayuntamiento de Madrid, Madrid, España.
- POTSCHIN, M. B. & R. H. HAINES-YOUNG (2006): «Landscapes and sustainability», en *Landscape and Urban Planning*, 75 (3): 155-161. Amsterdam, Países Bajos.
- SÁNCHEZ DEL ÁRBOL, M. A. (2012): *Acondicionamiento paisajístico de los accesos a pequeñas poblaciones Ensayo metodológico en el Valle de Lecrín (Granada)*. Junta de Andalucía, Sevilla, España.
- SORRE, M. (1962): *El paisaje urbano*. Ediciones 3, Buenos Aires, Argentina.
- SPIRIN, A. (1998): *The Language of Landscape*. Yale University Press, New Haven and London, UK.
- THEANO S. (2001): «Towards a theory of the landscape: the Aegean landscape as a cultural image», en *Landscape and Urban Planning*, 57 (3): 197-208. Elsevier, Amsterdam, Países Bajos.
- TUDOR, C. & N. ENGLAND (2014): *An Approach to Landscape Character Assessment*. London, UK.
- UNESCO Y FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE ARQUITECTOS PAISAJISTAS (2011): *Iniciativa Latinoamericana del Paisaje*. Medellín, Colombia.
- UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO (2013): *Huellas de Pablo Neruda*, 15-20. Laboratorio de Planificación Territorial UCT, Temuco, Chile.
- ZETINA NAVA, N. (2011): «Recomendación sobre el paisaje urbano histórico, con inclusión de un glosario de definiciones», por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). «Patrimonio»: *Economía Cultural y Educación para la Paz (MEC-EDU-PAZ)*, 2 (8): 171-195.

Abstracts

New debates on scales in the water policy: State, Hydrographic basins and Autonomous Communities in Spain

Leandro DEL MORAL ITUARTE & Nuria HERNÁNDEZ-MORA ZAPATA

Abstract: This article synthesises the state of the art under discussion on the scale policies in water management. With this background, the legal, territorial and organisational evolution of the basin organisms in Spain are reviewed from their creation with the name Confederaciones Sindicales Hidrográficas (Hydrographic Syndicated Confederations) in 1926 until their situation in 2015, in the light of the current critical approaches to the consideration of the basin as a unquestionable unit for water management. The authors maintain that, when spatial adjustment of the management of natural resources is discussed, special attention must be given to the changes in the social relationships and the power structures which each option entails in its specific historical and geographical context.

Keywords: Scale policies. Spatial adjustment. Hydrographic basin. Water management. Basin organisms.

The Italian-Spanish experiences of the Bourbon urban-social ideal in the Enlightenment

Carlos QUEVEDO ROJAS

Abstract: Enlightened thought as an intellectual movement which is developed in Europe in the Age of Enlightenment was the basis of modern critical thought with a global vision due to its application in many disciplinary areas. From a perspective of social and economic development, many artists and writers investigated in order to be able to establish an ideal and utopic concept of society and the city. With the Bourbon dynasty and, mainly, Carlos III, dedicated to this intellectual movement, progressive reforms and innovative experiences took place in all the territories governed by them. Thus, curious cases of experiments were carried out which were a turning point in the urban and social areas, and which today we still find inserted in several landscapes awaiting protection and revitalising. The Colonisation Towns in Andalusia (the most interesting cases of urbanism in Spain in the XVIII century according to the academic Chueca Goitia), in the Kingdom of Spain or the colony of San Leucio in the Kingdom of Naples were experiences which were executed by the sovereigns themselves and with the same principles, they present numerous, interesting coincidences from a social and urban point of view.

Keywords: Enlightenment. Colonisation. Bourbons. Ideal city. Social reform.

Effects of town planning in the protection of Natura 2000: Andalusia, Castile-La Mancha, Extremadura and Madrid

Braulio GARCÍA SUÁREZ & Sergio DE LA CRUZ MATEOS

Abstract: The objective of this article is to evaluate the reality of the integration of the organisational policies of the territory and the protection of nature areas in Andalusia, Castile-La Mancha, Extremadura and Madrid. The work is based on the quantification of the city limits which do not have their planning adapted in order to prevent the possible occupation of their protected areas, and specifically those of Natura 2000. This situation occurs in a high percentage of municipalities of Castile-La Mancha, Extremadura and Madrid, and may entail an infringement of the EU Directives in this regard. The effective protection of the ground through its adequate classification would entail greater legal security both for the administrations and for possible investors, besides guaranteeing effective protection of the natural habitats and the wild flora and fauna.. The Priority Spanish Action Framework brings together the possibility of financing the measures required to ensure the correct management of Natura 2000. Among these measures are included the integration of the conservation objectives in town planning, opening up a possible financing channel for the revision of the planning instruments or the drafting of territorial organisation plans at regional or sub-regional level, which would make it possible to rectify this situation.

Keywords: Natura 2000. Protected nature areas. Organisation of the territory. Urbanism. Town planning. Biodiversity. Ecological corridor. Green infrastructures. Sustainability.

The rehabilitation strategies in Housing Plans: Autonomous Community of Valencia 1986-2015

Gabino PONCE HERRERO

Abstract: The historical centres of Valencia have not been able to take maximum advantage of the tools contained in the official housing plans. The aid, always scarce, has maintained a social bias from its origins and this has predominated over the conservation criteria of the architectonic heritage. The effects of the official strategies regarding protected housing carried out in the Autonomous Community of Valencia since 1991 on the architectonic rehabilitation are analysed. The hypothesis is maintained that they could have been an effective tool for the recuperation of the urban fabric and, however, they have contributed in a very modest form to alleviate the emptying of the city centres. It is concluded that their effects on the architectonic heritage have been modest in accordance with the significant assistance nature of the official policies.

Keywords: Architectonic rehabilitation. Housing. Historical centres. Master plans.

Three proposals, three urban theories: Barrio Miraflores (Zaragoza)

José María ORDEIG CORSINI & Abigail SÁNCHEZ VELASCO & Elena LACILLA LARRODÉ

Abstract: With regard to three proposals which were put forward between 1957 and 1969, for Miraflores, a district in the south east of the city of Zaragoza (Spain), the article investigates three different convictions concerning the city although they were all closely related to the theoretical derivations of the Modern Movement. The three convictions are manifested through three aspects: the building type used, the design of the minimum urban areas and the structure of the whole. As an example, it is observed that the proposals and the theoretical theses they were based on lacked a unifying vision of these three aspects, with each one emerging separately. Consequently, together with the positive achievements of these convictions, negative effects are revealed the knowledge of which may focus the current work of the town planner.

Keywords: Miraflores (Zaragoza). Town planning. Urban history. Urban design.

Endeavours regarding the heritage preservation of groups of social houses in Europe

Ainhoa DÍEZ DE PABLO & Luís MOYA GONZÁLEZ

Abstract: The article explains the arguments and difficulties identified by the Social Housing, Basic Habitability and Urban Heritage Research Group regarding the heritage preservation of groups of social houses, supported by experiences in Germany and France, countries in the vanguard of this movement. These groups do not have a level of property protection in Europe comparable to other types of housing, such as the residential fabric of the historical quarters or of the traditional nuclei. However, since the middle of the xx century and more intensely from the end of the 1990s they have been the objective of a budding process of heritage preservation, which has given rise to the protection of some outstanding groups, such as the Großsiedlung Britz in Germany, the Cité des États-Unis and the Grand Ensemble of the Courtilières in France. The imbalances which these pioneer groups show between the expectations of the rehabilitation and the demands of heritage protection demonstrate the problems to be addressed by the heritage preservation process of the groups of social houses. In addition, the solutions attempted by them suppose a testing ground for strategies on a larger scale which make it possible to reduce the effect of these imbalances.

Keywords: Patrimonialization. Urban renewal. Social housing.

Warsaw, from territorial harmony to social housing

José María LÓPEZ JIMÉNEZ

Abstract: Throughout the xx century, the urban conception involved key events during the post-war periods. Warsaw, with a strategic position between Western and Eastern Europe, received the inflow of artistic currents from both. This fact entailed the proposal and materialisation of substantial urban work aimed at recomposing it from its ashes as from 1945. Its location had enabled it to collect data from the most important urban reviews in this period in Western Europe, as well as territorial and urban ideas worked on by the Soviet socialist current. At the same time, the contacts of the Polish town planners such as Nowicki or Szymon and Helena Syrkus, with architects of the stature of Mayer, Le Corbusier, Sert, or the influences of Sigalin or Goldzamt from the Soviet School, converted the city into an Experimental Laboratory. In this situation, a complex territorial system was addressed, rooted in the decision of Syrkus for the “Functional Warsaw”, not forgetting the socialist models of the 20s or the thought of Taut and Meyer. Seeking a fluid city, the compact nature of Warsaw in 1939, was redrawn on a grid pattern structured on hierarchical routes, like Chandigarh, London and Baghdad. This could have been shown in the approach of the Pole Nowicki around 1945 for the post-war city. This led to covering the need for housing in peripheral areas, forming settlements and roadways in order to resolve their shortages and integrate the new grid into the reconstructed compact city.

Keywords: Functionalism. Town planning. Poly-centric city. Micro-districts.

A methodological proposal to study the urban landscape: Case application in Temuco, Chile

Miguel GÓMEZ VILLARINO & María Teresa GÓMEZ VILLARINO

Abstract: SA summarised methodology is explained for analysing, diagnosing and planning the urban landscape, the fruit of the inductive-deductive research work carried out by the authors regarding several areas; the city of Temuco, a medium-sized city of Chile, is the last of these. The development and explanation of the methodology is justified by the deficit existing concerning the way to study the urban landscape, in contrast with the bibliographical abundance available for the landscapes of extensive supra-urban territories. It begins with a brief review of the significant background regarding the concept of urban landscape, which is understood as the interaction of two components, one objective: the image transmitted by the city; another subjective: the way in which it is perceived by the citizens and by chance or intentional visitors who visit it. Then a description is given of the methodology structured in three phases: one analytical concerning the two components mentioned; another synthetic, interpretational or diagnostic which refers to the urban landscape units, to its evaluation, problems and evolutionary dynamic; and another projective phase which includes the objectives of quality and the proposals to progress towards these, that is to say, for the formation of the future urban landscape. Finally, the application of the methodology is illustrated and its validity verified as regards the city of Temuco, which has shown the logic of the process it entails and the interesting results obtained both in diagnostic terms and proposals for this city. This has been done with the logical restrictions imposed by reducing such a complex and extensive work to the limits of an article.

Keywords: Urban landscape. Image. Perception. Territorial system. European Landscape Convention.

Mercado de vivienda: persiste la recuperación, se modera el ritmo

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

Vocal del Consejo Superior de Estadística y miembro de Economistas frente a la Crisis.

«Se observa una mayor presencia de préstamos a tipo fijo en la cartera así como un ligero aumento del plazo medio de amortización y el importe medio de los préstamos»

ASOCIACIÓN HIPOTECARIA ESPAÑOLA (2016)

1. Introducción

El mercado de vivienda mantuvo un tono de clara recuperación en el primer semestre de 2016. Dicha evolución no está resultando homogénea en todo el territorio, a la vista de las notables disparidades observadas en el comportamiento de los indicadores. En el primer apartado de este trabajo se comenta la situación general de la economía a nivel mundial, en la que destaca la persistencia del débil crecimiento de la Eurozona.

En el segundo apartado se analiza la evolución reciente de la economía española, cuyo crecimiento interanual superó el 3% en el primer semestre de 2016. El tercer apartado comenta la evolución de los precios de la vivienda en España, resumiéndose el comportamiento de los diferentes indicadores de precios. El cuarto apartado analiza la demanda de vivienda, donde destaca la incidencia de los bajos tipos de interés del mercado.

El quinto apartado describe la reacción al alza de la nueva construcción residencial y el nuevo dato sobre el stock de viviendas no vendidas. Por último, en el sexto apartado se co-

menta la evolución de los indicadores de viviendas protegidas y la conveniencia de que puedan mantenerse legalmente en 2017 las ayudas a los adquirentes de vivienda protegida de planes anteriores.

2. El débil crecimiento general de la economía

La evolución general de la economía mundial en 2016 se caracteriza, entre otros aspectos, por la debilidad del crecimiento, por la presencia de unos tipos de interés muy reducidos y de unas bajas tasas de inflación. El bajo nivel del crecimiento prolongado ha acrecentado la ansiedad general sobre las consecuencias de la globalización y ha empezado a generar problemas sobre el desarrollo del libre comercio (FMI, 2016).

El Brexit, o descuelgue del Reino Unido de la Unión Europea tras los resultados del referéndum celebrado en dicho país el 23 de junio de 2016, ha aumentado las incertidumbres, afectando a la baja al crecimiento, en especial en Europa. Las consecuencias de tal decisión tienen un amplio alcance.

Sorprendió el voto de los británicos en una cuestión que tanto afecta a los intereses económicos de dicho país. Sin embargo, todo implica que el votante británico medio dispuso de información como para anticipar las complicaciones que puede tener para dicho país el voto negativo en el referéndum citado. Dicho votante ha desconfiado de las opiniones de los «expertos», sobre los cuales se recuerda que no anticiparon la profunda crisis de 2008.

Además, los expertos han defendido a fondo la «hiperglobalización», y no han tenido en cuenta con frecuencia los efectos de las políticas adoptadas. Entre estas destacan los recortes presupuestarios y la plena libertad de movimiento de capitales como las políticas que provocaron las consecuencias más trascendentes. Las políticas económicas deben atender a mejorar la eficiencia de la economía, pero deben procurar también que se repartan mejor los resultados de los aumentos de la eficiencia.

Si la Unión Europea tiene una imagen poco positiva en el Reino Unido y en amplias zonas de su propio territorio, ello se debe a la falta de mecanismos que protejan a los perdedores de la globalización. La propia Unión Europea, con su política de extrema austeridad, ha reducido la capacidad de los gobiernos de actuar como protectores de dichos perdedores.

En esta línea, las previsiones del FMI de julio de 2016 se sitúan en un crecimiento del PIB de las economías avanzadas del 1,8% en 2016 (1,9% en 2015), y del 4,1% en las economías emergentes (4% en 2015). En dicha

previsión se incluye un crecimiento del PIB del 2,2% para Estados Unidos y del 1,6% en la Eurozona, a todas luces más afectada esta última por los efectos directos e inducidos del Brexit (FIG. 1).

El fortalecimiento del dólar frente al euro en 2016 no ha continuado en 2016, aunque la evolución de dicha paridad dependerá de si se confirman o no los periódicos anuncios de elevaciones de los tipos de interés por parte de la Reserva Federal (FIG. 2). Desde la primavera de 2016 los precios del petróleo se han situado en niveles más elevados que los del comienzo del año. Sin embargo, dicho crecimiento ha sido inferior al previsto y hay evidencias de la existencia de importantes excedentes de producción.

En la presente situación corresponde el mayor protagonismo a las políticas desarrolladas por los bancos centrales, a la vista del papel limitado de las políticas fiscales, en parte como consecuencia de los elevados niveles de deuda pública alcanzados. En Estados Unidos preocupa sobre todo que, ante una nueva recesión, la política monetaria carezca de instrumentos para combatir la misma, a menos que se entrase en una situación de tipos de interés ampliamente negativos, cuyas consecuencias no pueden preverse en absoluto.

Los muy bajos tipos de interés reales y nominales a largo plazo son el mejor reflejo de la situación delicada de la economía mundial. La política monetaria puede afectar a los tipos de interés a corto, pero su influencia es muy reducida sobre los niveles de los tipos de interés a largo plazo.

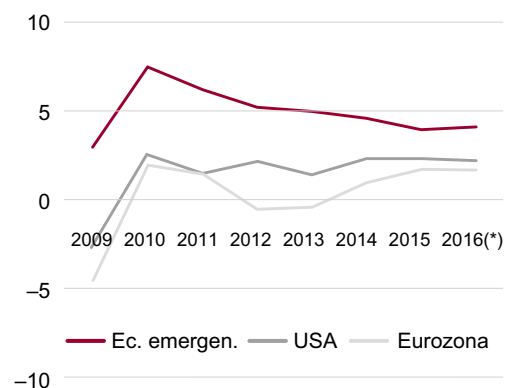


FIG. 1/ Crecimiento PIB, 2009-2016, USA, Eurozona y países emergentes

Fuente: FMI.

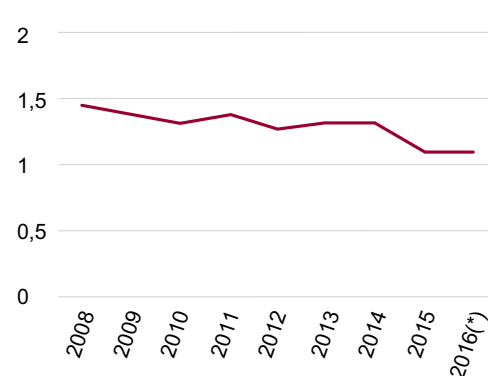


FIG. 2/ Tipo de cambio del euro. Dolares por euro, medias anuales, 2008-2016 (previsión)

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

Son numerosos los factores que han influido sobre los tipos reales a largo plazo: el envejecimiento de la población, la desaceleración del aumento de la productividad, la reducción de los precios de inversión, el retroceso de la inversión pública, la mayor desigualdad general y el aumento de las preferencias de activos poco arriesgados (WOLF, 2016).

La política fiscal anticíclica resulta necesaria para combatir tanto el débil crecimiento actual como para hacer frente a las futuras recesiones por las que pueden pasar las economías. La recuperación del crecimiento podrá estar acompañada de mayores tipos de interés, pero estos no deberían elevarse antes de tiempo, para no precipitar la llegada de la recesión antes de tiempo (WOLF, *op.cit.*). No es seguro, pues, que en 2017 se acelere el crecimiento de la economía mundial respecto del más bien mediocre escenario de 2016.

3. La economía española mantiene el crecimiento en 2016

El PIB de la economía española aumentó en un 0,8% en el segundo trimestre de 2016 sobre el periodo precedente, con lo que dicha magnitud ha repetido dicha tasa real de variación durante cuatro trimestres consecutivos. La variación interanual del PIB fue del 3,2% en el periodo citado (FIG. 3).

En términos intersemestrales, el PIB de la economía española desaceleró el aumento desde el 3,4% del segundo semestre de 2015 hasta

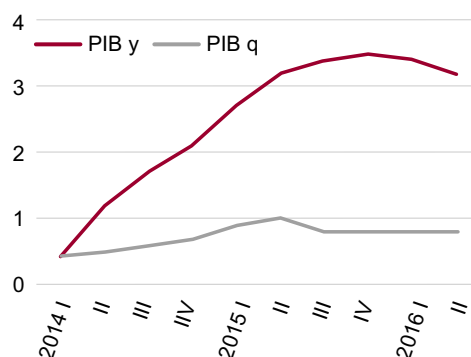


FIG. 3/ España, PIB trimestral, precios constantes, 2014-2016. Tasas intertrimestrales, desestacionalizadas, y tasas interanuales (%)

Fuente: INE.

el 3,2% en el primer semestre de 2016. La más acentuada desaceleración de la demanda interna, que creció a un ritmo del 3% en el primer semestre frente al 4% del periodo precedente, fue el principal factor responsable de dicha desaceleración del PIB.

El sector exterior, en especial las exportaciones, compensó parcialmente dicha desaceleración de la demanda interna. El buen comportamiento de la inversión en capital productivo y de las exportaciones en 2016, componentes más dinámicos de la demanda según la Contabilidad Nacional Trimestral, puede revelar una mayor competitividad por parte de la economía española.

En el segundo trimestre de 2016, último dato disponible, el PIB de la economía española está situada en un nivel un 2,3% por debajo del máximo nivel alcanzado ocho años antes, en el mismo trimestre de 2008. El nivel de empleo de dicho periodo de 2016, según la Encuesta de Población Activa (EPA), 18,3 millones de ocupados (asalariados y no asalariados), es inferior en un 11,4% al nivel alcanzado en el periodo citado de 2008. Eso implica 2,35 millones de empleos perdidos tras los ocho años transcurridos después del máximo nivel de ocupación correspondiente al ciclo precedente.

Las recientemente publicadas cifras revisadas de la Contabilidad Nacional del INE han acentuado el retroceso sufrido por la economía española en 2013 (-2,9% fue la caída del PIB frente al -2,6% de la serie estadística anterior). Esto ha implicado un nivel absoluto del PIB de 2016 inferior al de la serie estadística previa y ha llevado hasta el 99,7% el nivel previsto de deuda pública sobre el PIB a fines de 2016.

La persistencia de un buen nivel de crecimiento de la economía española en el primer semestre de 2016 implica que de nuevo en este año España puede superar ampliamente el ritmo de aumento del PIB del conjunto de la eurozona (3% en España frente a un 1,6% en cuanto a ritmo de crecimiento endicha área económica) (FIG. 4). Dentro de dicha positiva evolución, el crecimiento de la productividad aparente del empleo se ha mantenido situado en torno al 0,2%, variación que todavía resulta modesta a efectos de mejora de la competitividad general de la economía (FIG. 5).

En el segundo trimestre de 2016 el empleo EPA creció en un 2,4% sobre el año precedente, correspondiente a 434.400 empleos. La variación de las afiliaciones a la Seguridad Social

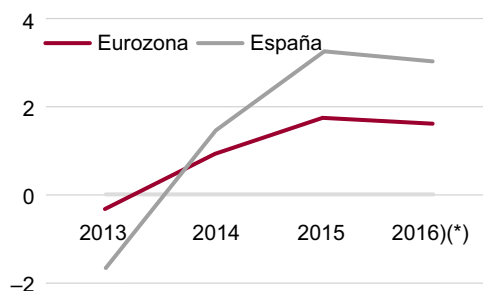


FIG. 4/ PIB. Tasas de crecimiento anual, 2013-2016 (previsión)

Fuente: INE, COMISIÓN UE Y ESTIMACIÓN PROPIA.



FIG. 5/ España, crecimiento aparente de la productividad del empleo, 2007-2016 (previsión)(%)

Fuente: INE Y COMISIÓN UE

registró un crecimiento del 2,8% a 31 de agosto de 2016 sobre la misma fecha del pasado ejercicio, lo que supuso un crecimiento anual de 469.100 en el total de afiliaciones.

Sin embargo, el buen crecimiento de la economía española, el aumento del empleo y la baja inflación han estado acompañados en 2016 de un nivel de déficit de las administraciones públicas superior a las previsiones incluidas en la revisión del Programa de Estabilidad Financiera.

La baja recaudación en los tributos correspondientes a los Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre Sociedades, junto a la persistencia de tasas negativas de variación de los precios de consumo, han dado lugar a que la previsión de déficit de las administraciones públicas para este año ascienda al 4,6% del PIB, frente al 3,6% previsto en dicho Programa de Estabilidad.

La Comisión de la UE acordó en julio de 2017 aplazar dos años más el plazo necesario para que el déficit público de la economía española se sitúe por debajo del nivel del 3% (a partir de dicho nivel el déficit se considera excesivo). Los niveles exigidos a España en materia de déficit para 2017-2018 serían del -3,1% y del -2,2%, respectivamente (FIG. 6).

Para alcanzar tales niveles, que implican una reducción significativa respecto del -4,6% de 2016, será preciso efectuar ajustes del -0,5% en cada uno de los dos ejercicios posteriores a 2016. Tales ajustes, que suponen un carácter restrictivo para la política fiscal en España en dichos ejercicios, se complican a la vista de la situación presupuestaria, en la que 2017 se

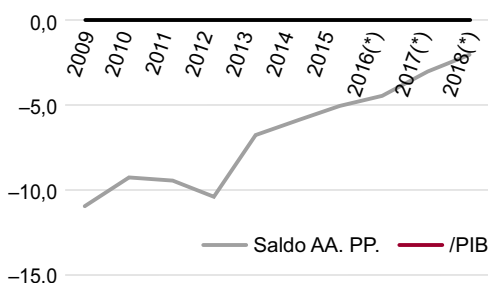


FIG. 6/ España, Saldo AA. Públicas (%PIB). Datos reales, 2009-2015, Propuesta Comisión UE, 2016-2018

Fuente: COMISIÓN UE.

iniciará casi con toda seguridad con el presupuesto de 2016 prorrogado a 2017.

Un crecimiento del PIB próximo al 3%, una variación relativa del empleo del 2,5%, un ligero aumento del IPC del 0,7%, un superávit de balanza de pagos del 1,5% y un déficit público del 4,6% del PIB son, pues, las principales previsiones de la economía española para 2016. La previsión del PIB para 2017 apunta hacia una desaceleración que llevaría la tasa de variación de dicha magnitud hasta el 2,3%.

4. Mercado de vivienda (I). Los precios de la vivienda

El mercado de vivienda ha mantenido en España en 2016 un perfil expansivo en los tres

primeros trimestres. No obstante, la evolución de las principales magnitudes ha resultado menos intensa a lo largo del ejercicio que lo previsible a la vista de los niveles alcanzados en los primeros meses del año.

El índice de precios de vivienda, elaborado por el INE a partir de los precios declarados en las escrituras de compraventa formalizadas ante notario, creció en un 1,8% en el segundo trimestre de 2016, lo que supuso una variación interanual del 3,9% (FIG. 7). Por autonomías, destacaron los crecimientos de Madrid (7,8%) y Cataluña (5,5%), mientras que los menores aumentos fueron los de Castilla y León (0,5%) y Navarra (0,1%).

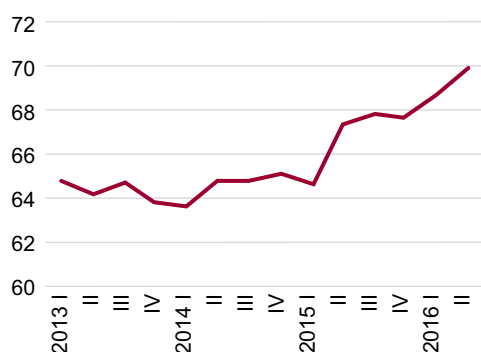


FIG. 7/ Índice de precios de vivienda (100=2007). Serie trimestral. Obtenido con datos de notaría (escrituras)

Fuente: INE.

El aumento acumulado de los precios de la vivienda en la etapa de recuperación, según el citado indicador, esto es, después del primer trimestre de 2014, ha sido del 9,5% en el conjunto de España. Han destacado sobre todo las intensas elevaciones de precios registradas en Madrid (15,8%), Cataluña (13,3%) y Baleares (12,7%). Los aumentos más modestos han correspondido a Navarra (2%) y Extremadura (1,8%) (FIG. 8).

La Costa Mediterránea, las islas y las grandes aglomeraciones de Madrid y Barcelona han sido los puntos en los que la recuperación de los precios de las viviendas ha sido más acusada. Esta evolución territorial la confirman los resultados de la estadística de precios obtenida por la tasadora Tinsa (FIG 9).

El Ministerio de Fomento ha publicado en septiembre de 2016 los resultados de los valores de tasación estimados para el segundo trimestre de este ejercicio (datos de empresas tasadoras). Según dicha estadística, el precio medio de tasación en dicho trimestre fue de 1.506,4 euros/m², lo que implicó un aumento del 2% respecto del mismo periodo de 2015. El precio medio en España de una vivienda de 90 metros cuadrados ascendió a 135.576 euros en el periodo en cuestión.

Por autonomías, los niveles de precios de tasación más elevados correspondieron al País Vasco (2.393,3 euros /m²) y a la Comunidad de Madrid (2.176,2 euros/m²). Los niveles más reducidos fueron los de Extremadura (882 eu-

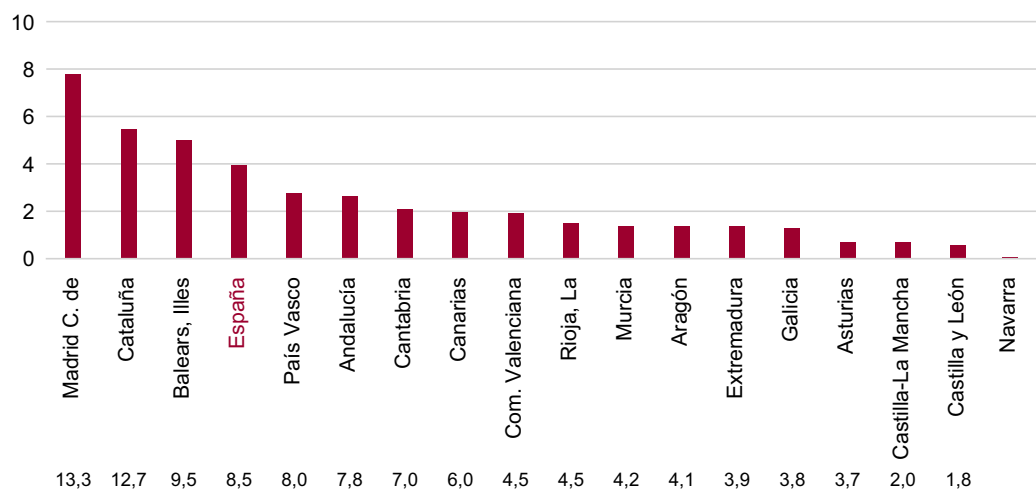


FIG. 8/ Precios de vivienda. Variaciones acumuladas 2015. II / 2014 I (%). España y CC. Autónomas

Fuente: INE.

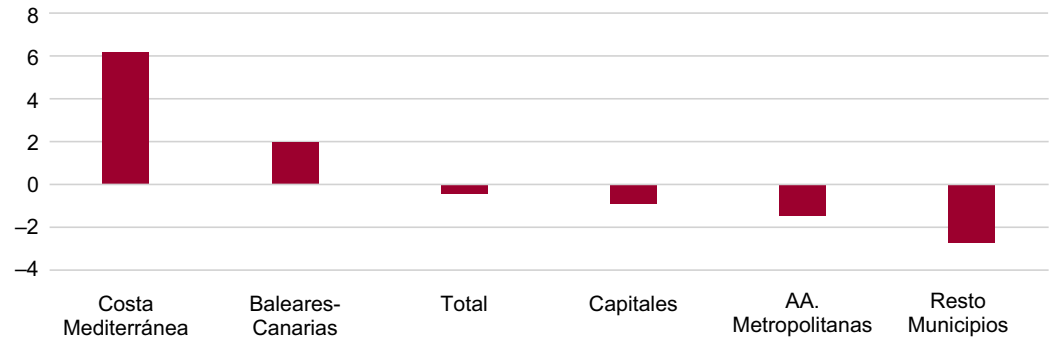


FIG. 9/ Precios de vivienda, áreas territoriales. Variaciones interanuales 2016/2015, agosto de 2016 (%)

Fuente: Tinsa.

ros/m²) y Castilla-La Mancha (876,1 euros/m²) (FIG 10). Sigue repitiéndose en el mercado de vivienda la pauta consistente en que la lejanía de las costas y de Madrid se acompaña de precios de venta de vivienda más reducidos.

En cuanto a los alquileres, la información procedente del portal Fotocasa.es revela que en agosto de 2016 el nivel medio en España de los precios del alquiler ascendió a 7,34 euros/m²-mes (661 euros sería el precio de alquiler medio de una vivienda de 90 m²), un 3,7% superior al del mismo mes de 2015 (FIG 11). En diciembre de 2015 el precio medio del alquiler ascendía a 7,01 euros/m²-mes, lo que indica la presencia de un aumento moderado del alquiler en los ocho primeros meses de 2016 (4,7%).

En 2016 el mayor aumento interanual de los precios de la vivienda, según los principales

indicadores disponibles, ha sido el del importe medio de las hipotecas (7,5%, correspondiente a 112.516 euros en junio de 2016, fuente INE), seguido por el índice de precios de vivienda del INE (3,9%), alquileres-Fotocasa (3,4%) y estadística de tasaciones del Ministerio de Fomento (2%). El índice obtenido por Tinsa registró un descenso del 0,5% en agosto de 2016 respecto del mismo mes del pasado ejercicio (FIG 12).

En el segundo trimestre de 2016 los precios del suelo ascendieron a 163,4 euros/m², un 6,6% superior al del mismo trimestre de 2015. Lo anterior revela que los precios del suelo urbano están creciendo en 2016 más que los de la vivienda y que los alquileres. Esta evolución puede revelar la presencia de unas expectativas a todas luces alcistas en dicho input de la construcción residencial respecto de la evolución futura del mercado de vivienda.

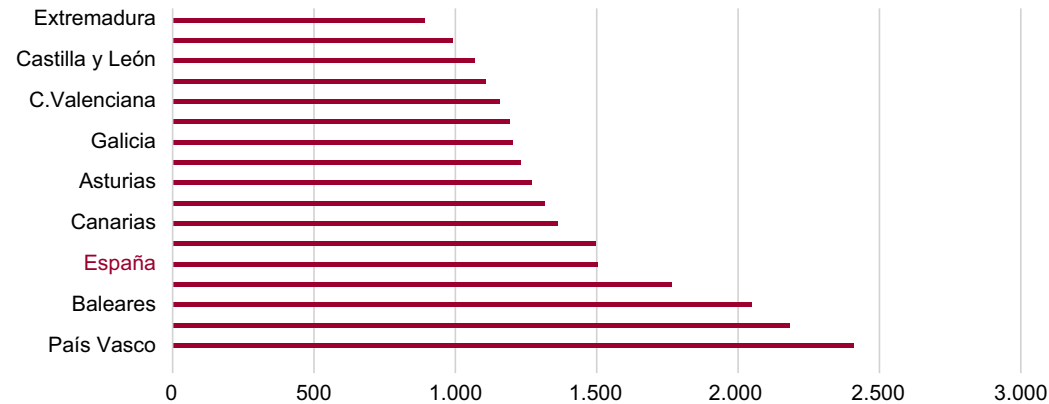


FIG. 10/ Viviendas, valores de tasación, euros/m². Primer trimestre de 2016. España y CC. Autónomas

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

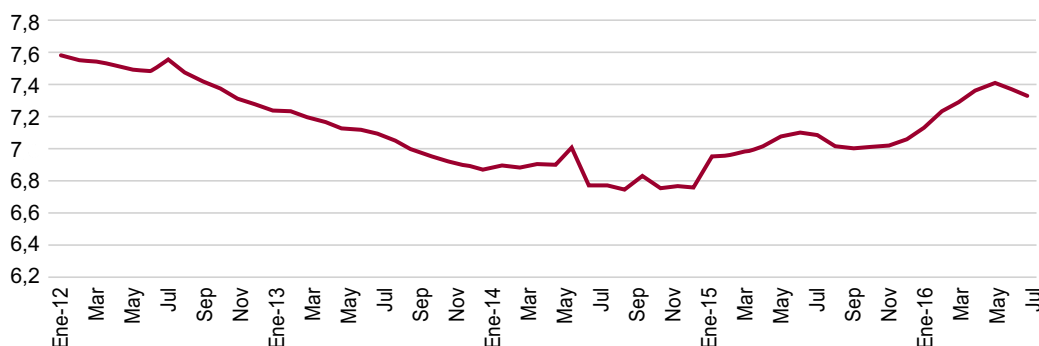


FIG. 11/ Precio medio del alquiler, España, euros/m2. Serie mensual, 2012-2016

Fuente: FOTOCASA.ES.

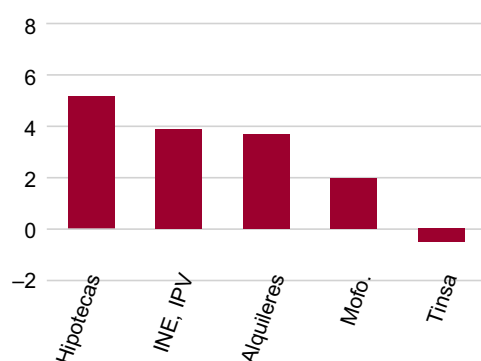


FIG. 12/ Precios de las viviendas. Tasas de variación 2016/2015 (%), según diferentes indicadores

Fuente: INE, MINISTERIO DE FOMENTO Y FOTOCASA.

5. Mercado de vivienda (II). Demanda y financiación

Los indicadores disponibles confirman la persistencia de un aumento importante de la demanda de vivienda en los siete primeros meses de 2016. Dicha evolución resultó favorecida en principio por la evolución del empleo y de la renta disponible de los hogares. El total de ocupados EPA aumentó en un 2,4% (434.400) en el segundo trimestre de 2016, mientras que los hogares lo hicieron en un 0,59%, correspondiente a una variación neta anual de 59.000 nuevos hogares (FIG 13).

La afiliación a la Seguridad Social creció un 2,8% en agosto de 2016 sobre el año anterior, apareciendo los servicios y la construcción como los sectores más dinámicos. La renta disponible de los hogares creció en un 2,1% en el primer trimestre de 2016 respecto del año precedente. En términos agregados, los

bajos salarios fueron compensados por el fuerte aumento del número de empleos.

En el primer semestre de 2016 persistió el descenso de los tipos de interés a comprador de vivienda, que alcanzaron un nivel mínimo del 1,89% en mayo de este año. El Euribor ha mantenido niveles negativos en todo el periodo comprendido entre los meses de febrero y de agosto. El diferencial promedio de los tipos de interés practicados respecto del Euribor a doce meses fue del 1,989% en el periodo enero-julio de 2016 (FIGS. 14 y 15). El plazo medio de los nuevos préstamos hipotecarios concedidos en el segundo trimestre de 2016 fue de 23 años, según datos de los registradores.

El 94% de los créditos de la cartera de préstamos hipotecarios lo son a tipo variable con actualización anual, mientras que los préstamos a interés fijo, que están aumentando en los últimos meses, suponían en junio de 2016 el 6% de dicha cartera (AHE, 2016).

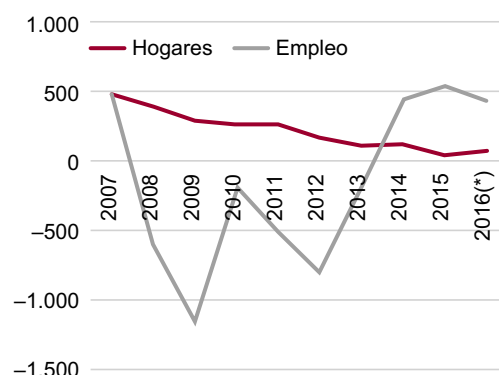


FIG. 13/ EPA. Variaciones anuales de empleos y hogares, 2007-2016 (previsión). Miles

Fuente: INE

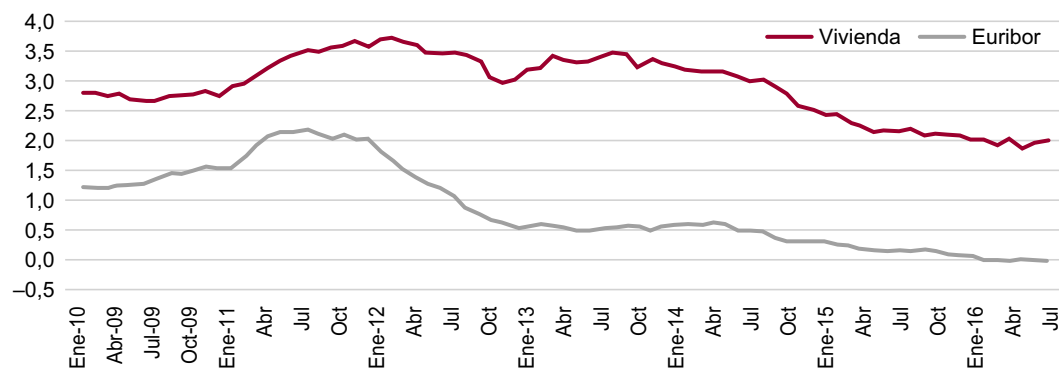


FIG. 14/ Tipos de interés de los préstamos a comprador de vivienda (IRPH) y euribor a 12 meses (%). serie mensual, 2010-2016

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

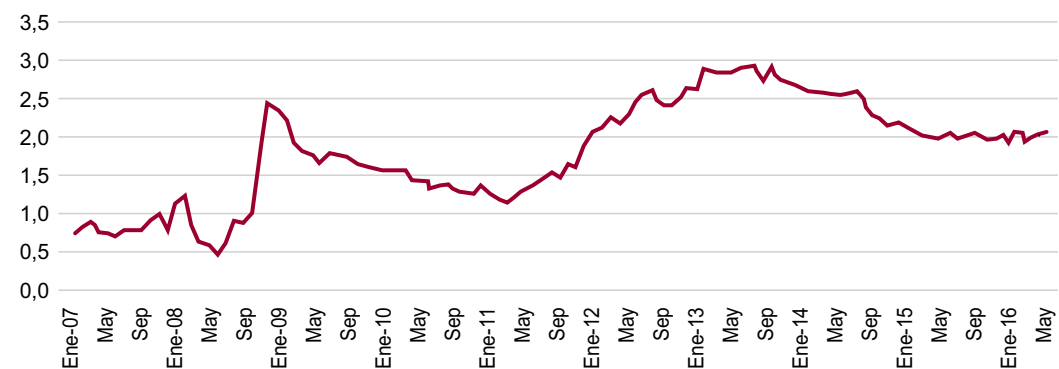


FIG. 15/ Diferenciales tipo de interés de los préstamos-euribor a 12 meses. Serie mensual 2007-2016

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

El saldo vivo de los préstamos a comprador de vivienda sufrió un descenso interanual del 3,1% en julio de 2016, en línea con la evolución de los últimos años, aunque dicha variación resulta menos negativa que en los años precedentes. Los nuevos préstamos a comprador crecieron en el periodo enero-julio de 2016 en un 19,3% sobre el mismo periodo de 2015 (FIG. 16). Esta evolución supone una desaceleración respecto del 33,3% en que creció dicha magnitud en el año 2015, y se debe sobre todo al descenso sufrido por la misma en el mes de julio.

El mayor empleo, la variación positiva de la renta disponible y una posición más proclive a conceder nuevos préstamos por las entidades de crédito impulsaron la compra de viviendas en 2016. Según la estadística del INE sobre compraventas registradas de viviendas, en el periodo enero-julio de 2016 dichas compras

aumentaron en un 14% respecto del año precedente. Las compraventas de viviendas nuevas descendieron en un 3,1% en dicho periodo, mientras que las de viviendas usadas aumentaron en un 19,1% (FIG.17).

Las compras por extranjeros han seguido aumentando su participación dentro del conjunto de las compras de viviendas en España. Según la Estadística Registral Inmobiliaria de los registradores, en 2016 dicha participación pasó desde el 12,93% del primer trimestre al 13,15% en el segundo semestre. Puesto que la previsión de ventas supera las 400.000 en 2016, ello implica que las ventas de viviendas a extranjeros se pueden aproximar a las 50.000 en este ejercicio.

En el segundo trimestre de 2016 las ventas a compradores del Reino Unido volvieron a ocupar la primera posición por nacionalidad del

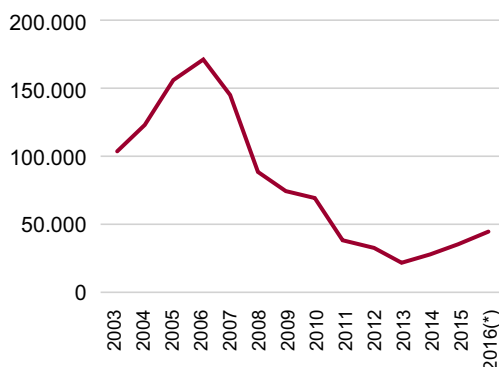


FIG. 16/ **Créditos a comprador de vivienda. Totales anuales, 2003-2016 (previsión). Millones de euros**

Fuente: BANCO DE ESPAÑA

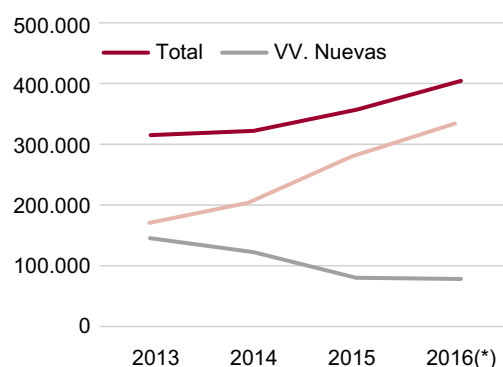


FIG. 17/ **Ventas de viviendas registradas, España, 2013-2016 (previsión, datos hasta julio)**

Fuente: INE

adquirente, casi el 20% del total de ventas a extranjeros, seguidas a distancia por el 7,38% de ventas a alemanes (7,38%) y el 7,05% de los franceses. El carácter creciente de las ventas a extranjeros revela que se están incrementando a un ritmo superior al del conjunto de las ventas. En las islas y en las costas mediterráneas se advierte la mayor presencia de compradores extranjeros, lo que señala el carácter turístico de las viviendas adquiridas por los mismos.

Las estadísticas registrales citadas sitúan el aumento de las ventas de viviendas en el primer semestre de 2016 en un 16,6%, lo que, de mantenerse el ritmo, implicaría un total de 414.000 compraventas en el ejercicio de 2016

(FIG. 18). Los aumentos más destacados fueron los de Baleares (31,5%) y País Vasco (24,1%). Por el contrario, Extremadura (4,6%) y Navarra (1,5%) presentaron los más débiles aumentos interanuales en dicho periodo.

El mayor aumento de las hipotecas registradas respecto de las compraventas registradas de viviendas provocó que la proporción de hipotecas para compra de vivienda sobre el total de compraventas pasara a suponer el 72,1% de dichas compraventas en los siete primeros meses de 2016 (FIG. 19). Dicha proporción supera a la de cada uno de los tres años precedentes. 2011 fue el último año en el que las hipotecas registradas sobre viviendas superaron a las ventas de viviendas.

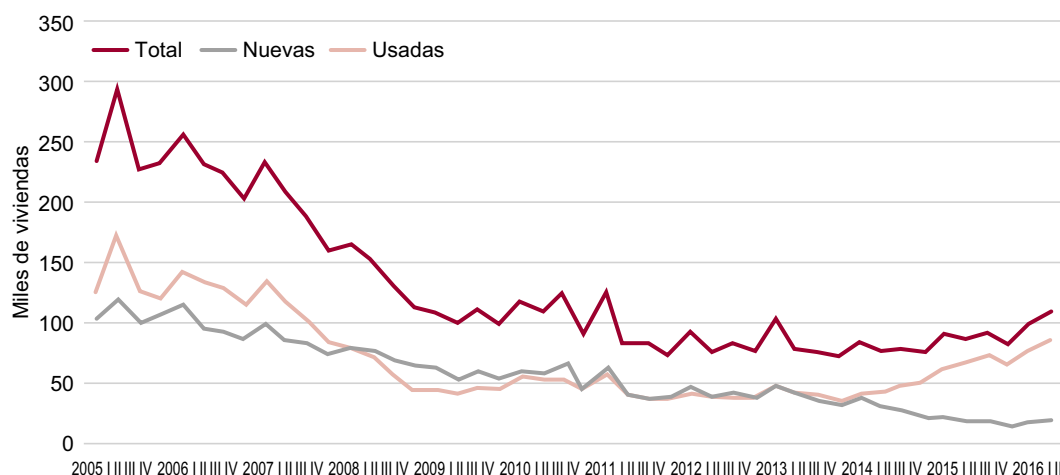


FIG. 18/ **Registradores. Compraventas. Miles de viviendas, serie trimestral 2005-2016. Total, nuevas y usadas**

Fuente: REGISTRADORES DE ESPAÑA.

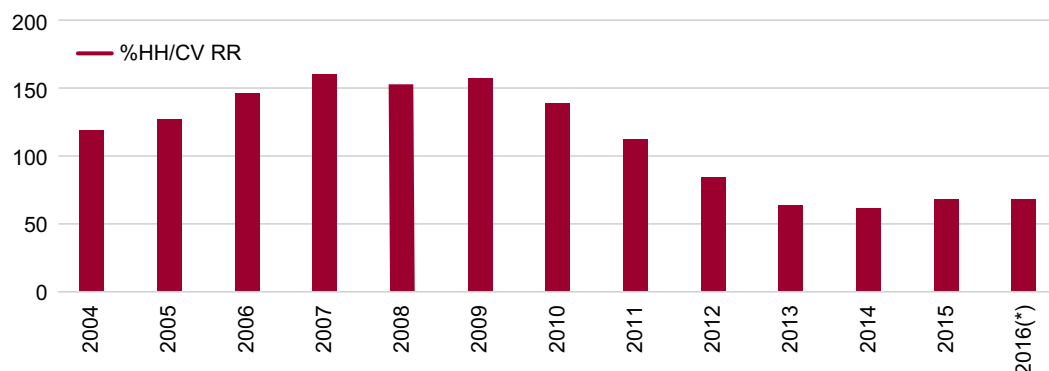


FIG. 19/ Proporción de hipotecas registradas sobre compraventas registradas (%). Medias anuales 2004-2016 (previsión)

Fuente: INE.

El descenso de la morosidad de los préstamos a comprador de vivienda ha contribuido asimismo a una mayor fluidez en la concesión de nuevos créditos. En marzo de 2016 la tasa de morosidad de dichos préstamos fue del 4,83%, más de cinco puntos por debajo de la morosidad del conjunto del crédito al sector privado de la economía (9,99%) en dicho mes (Fig. 20).

El esfuerzo medio de acceso a la vivienda se mantiene elevado para los hogares con bajos niveles de ingresos. Si se considera a los mileuristas netos como representantes de dicho segmento de hogares, el acceso a una vivienda de 90 m² supondría para tales hogares un esfuerzo del 65,4% en el caso de una vivienda de alquiler o del 58,4% en el caso de acceso a una vivienda en propiedad, mediante un préstamo que cubriese el 100% del precio de

venta de la vivienda (Fig. 21). Resulta evidente que en las zonas más urbanas del país los más elevados precios de la vivienda hacen aún más elevado el esfuerzo de acceso.

Los hogares con bajos ingresos tienen, pues, más complicado el acceso a la vivienda en propiedad mediante un préstamo hipotecario. Ello explica el importante peso que en la demanda actual de vivienda tienen los inversores nacionales (está creciendo la proporción de los que adquieren viviendas para alquilar), que huyen de unos depósitos bancarios con rentabilidad nula o negativa, así como los extranjeros con fines turísticos, junto a los inversores institucionales y los hogares con ingresos situados en el entorno del salario medio (1.832 euros/mes fue el salario medio bruto en el primer trimestre de 2016, según la Encuesta de Salarios del INE).

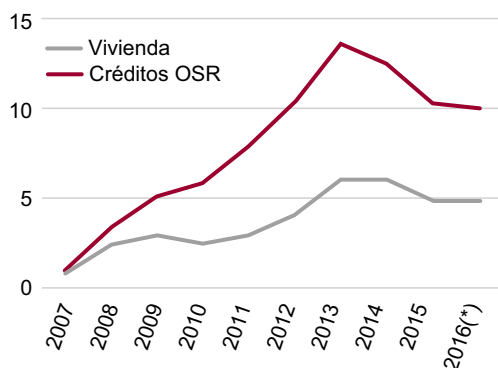


FIG. 20/ Tasas de morosidad, a fin de año, 2007-2016 (previsión), créditos al sector privado de la economía (OSR) y comprador de vivienda

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

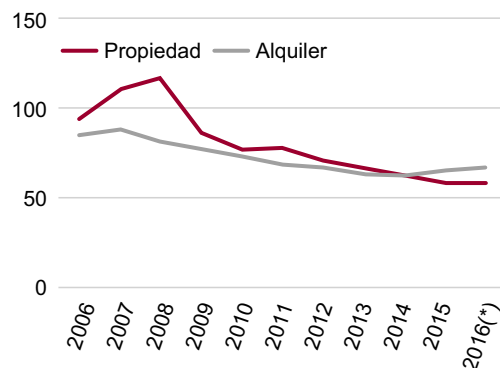


FIG. 21/ Mileurista: Accesibilidad a la vivienda, en propiedad y en alquiler. Proporción de la renta disponible, 2006-2016 (previsión)

Fuente: ESTIMACIÓN, INE, MINISTERIO DE FOMENTO, BDE Y FOTOCASA

6. Mercado de vivienda (III). La nueva oferta de viviendas

El crecimiento de la demanda, el aumento de los precios de venta de las viviendas y la reducción del stock de viviendas de nueva construcción no vendidas han contribuido a impulsar la edificación de nuevas viviendas. Destaca en 2016 el fuerte aumento interanual de las viviendas iniciadas, medidas por los visados de dirección de obra nueva de los colegios de arquitectos técnicos. Este indicador aumentó en el periodo enero-mayo en un 49,8% sobre el mismo periodo del año precedente, lo que implica que en el ejercicio de 2016 se puedan iniciar unas 75.000 viviendas (49.700 en 2015) (FIG. 22).

Las viviendas terminadas, estimadas por los certificados de fin de obra de los colegios de arquitectos técnicos, descendieron en un 8% en el periodo antes citado. Dicha evolución refleja las consecuencias de la prologada etapa de reducción de las viviendas iniciadas y de la nueva construcción acaecida tras el inicio de la pasada crisis en el verano de 2007. Las cifras de viviendas iniciadas y terminadas de 2016 resultan muy inferiores a los niveles existentes antes del inicio de la etapa expansiva 1997-2007.

El fuerte aumento de las viviendas iniciadas se ha dejado sentir en el comportamiento de la construcción residencial, aproximada por la inversión en vivienda en la Contabilidad Nacional. En el primer semestre de 2016 dicha magnitud aumentó en un 2,8% sobre el año anterior (2,4% fue la variación en 2015) (FIG. 23). De mantenerse esta tasa de variación la aporta-

ción de la construcción residencial al aumento del PIB sería de 0,13 puntos porcentuales en 2016. Se está, pues, en presencia de una recuperación de la actividad constructora residencial, pero esta no ha alcanzado todavía una intensidad significativa general, pues existen profundas disparidades territoriales.

El peso de la inversión en vivienda en el PIB es del 4,6% en 2016, casi la tercera parte del nivel alcanzado en 2007. La participación en el PIB del conjunto del sector de la construcción es del 10,4% en 2016. En este ejercicio la construcción residencial presenta un dinamismo muy superior al del resto de la construcción, en gran parte por la caída de la inversión pública, como consecuencia de la política de reducción del déficit público.

El Ministerio de Fomento publicó en el verano de 2016 la cifra correspondiente al stock de viviendas terminadas y no vendidas, correspondiente a la fecha de 21 de diciembre de 2015. Según la estimación citada, dicho stock ascendió a 513.848 viviendas, lo que supuso un retroceso del 5,6% respecto del nivel existente un año antes (FIG. 24). La cifra citada supone el 2% del parque de viviendas existente en España. Destacan las elevadas participaciones que dentro de dicho stock tienen las autonomías de Valencia (95.210 viviendas), Cataluña (80.372) y Andalucía (78.042).

El descenso del 5,6% del stock citado fue bastante acusado en el País Vasco (-14,5%), Galicia (-8,3%) y Baleares (-8,2%). Destacó el aumento registrado en la Comunidad de Madrid, donde no solo no hubo retroceso, sino que tuvo lugar un aumento del stock en cuestión (1,4%)

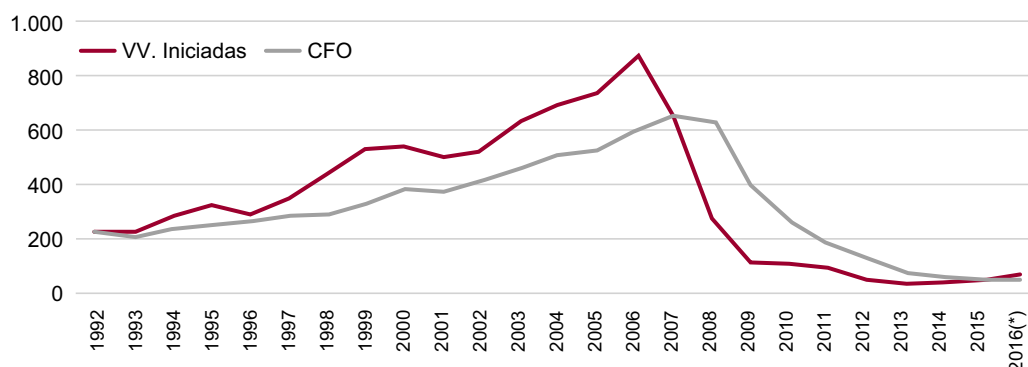


FIG. 22/ Visados de obra nueva y certificados de fin de obra (VV. Iniciadas y terminadas). Totales anuales 1992-2016 (previsión)

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.



FIG. 23/ Inversión en vivienda. Tasas de crecimiento interanual, 2007-2016 (previsión)

Fuente: INE.

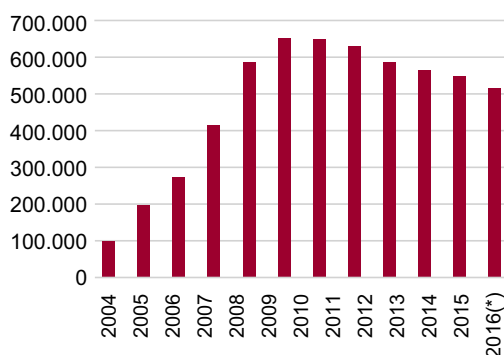


FIG. 24/ Stock de viviendas de nueva construcción no vendidas. Datos a 31 de diciembre, 2004-2015

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

en 2015. También se ha puesto de manifiesto en los últimos meses la relevancia de los activos inmobiliarios presentes en los balances bancarios en España. Ello confirma la incidencia negativa que suponen los excesos de construcción residencial respecto de la demanda real de vivienda.

Los excesos del pasado no solo han dado lugar a que el gobierno haya intervenido para sanear algunos bancos afectados, en especial los procedentes de las antiguas cajas de ahorros y ello a partir de Sareb, el «banco malo», con el coste fiscal consiguiente. La cuestión está en que la situación de algunos bancos, aparte de los saneados por Sareb, todavía resulta afectada por los activos reales improductivos que aparecen en sus balances, correspondientes básicamente a suelo y bloques de viviendas no vendidos.

7. Política de vivienda

En el primer trimestre de 2016 las ventas de viviendas protegidas (las calificadas por las CC. Autónomas, destinadas a vivienda habitual, que tendrán un precio máximo de venta o de alquiler y no superarán los 90 m² útiles de superficie) ascendieron a 5.061, según datos de los notarios publicados por el Ministerio de Fomento. Dicha evolución supuso un aumento del 0,8% respecto del mismo periodo de 2015 (FIG. 25).

De mantenerse el ritmo del primer trimestre las ventas de viviendas protegidas podrían superar las 21.000 en el presente ejercicio. En 2016 se mantiene la tónica de aumento moderado de las ventas de este tipo de viviendas,

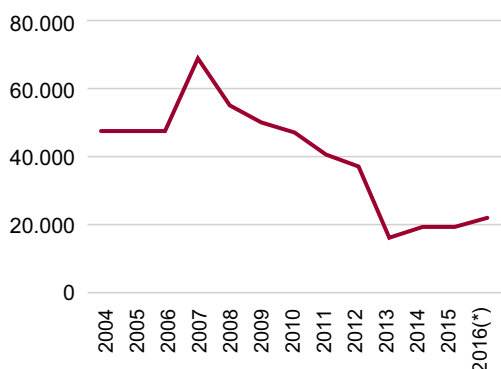


FIG. 25/ Viviendas protegidas: ventas anuales, 2004-2016 (previsión, con datos hasta el primer trimestre)

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

incluidas nuevas y usadas. Estas últimas deben de suponer la cuota mayor, a la vista del bajo ritmo de nuevas construcciones de viviendas protegidas en los últimos ejercicios.

Las ventas de viviendas protegidas (VPO) en el primer trimestre de 2016 supusieron el 4,3% de las ventas totales de viviendas (FIG. 26). Después de haber alcanzado una cuota del 11,5% en el 2011, la participación citada de las VPO en las ventas de viviendas no ha dejado de disminuir. La rigidez en los precios de venta de esta clase de viviendas ha sido un factor relevante en dicho retroceso.

Los descensos experimentados por los precios de las viviendas libres después de 2008 los situaron por debajo de los de las viviendas protegidas, en exceso rigidizados, lo que afectó negativamente a las ventas de estas últi-

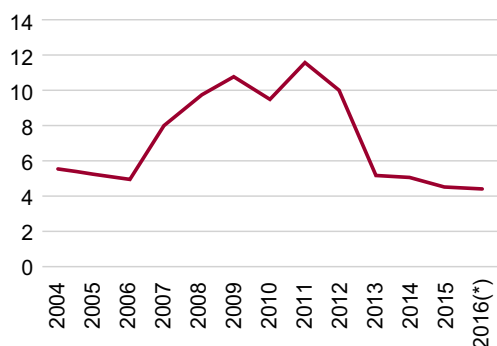


FIG. 26/ **Transmisiones inmobiliarias de viviendas protegidas. Proporción (%) sobre el total de ventas, datos anuales, 2004-2016 (previsión)**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

mas. La recuperación de los precios de las viviendas libres podría estimular la venta de las VPO que estén pendientes de venta.

En cuanto a la actividad constructora de nuevas viviendas protegidas, los datos disponibles, procedentes del Ministerio de Fomento, revelan que se han producido elevaciones significativas en las calificaciones provisionales y definitivas de dichas viviendas en el primer trimestre de 2016 respecto del mismo periodo del año precedente (FIG. 27).

Las calificaciones provisionales aumentaron en un 31,3%, lo que las situaría en un nivel de 6.000 en 2016. Se trata no solo de disponer de tales calificaciones, sino de que exista financiación crediticia para poner en marcha nuevas promociones de dicha clase de viviendas.

En cuanto a las calificaciones definitivas, que se conceden a viviendas protegidas terminadas, el crecimiento interanual resultó ser más intenso, el 47%, lo que implicaría la salida al mercado de unas 11.700 viviendas de estas características. De producirse dicha salida al mercado, ello tendría cierta trascendencia, a la vista de la todavía baja oferta de viviendas libres de nueva construcción.

El precio medio de tasación de las viviendas protegidas ascendió a 1197,8 euros/m² en el primer trimestre de 2016 (1.352 euros/m² en la Comunidad de Madrid), un 1,2% por encima del correspondiente al mismo periodo de 2015 y el 73,5% del precio medio de venta de las viviendas libres en el mismo periodo. Una vivienda protegida media de 90 m² tendría un precio de venta de 99.700 euros (121.680 en Madrid).

En diciembre de 2016 termina la vigencia del Plan de Viviendas 2013-2016, aprobado por RD 233/2013, BOE de 10.4.2013. El Plan entró en vigor de hecho en julio de 2014 una vez que el gobierno aprobó en Consejo de Ministros el tipo de convenio a firmar con las comunidades autónomas para el desarrollo de los programas comprendidos en el Plan citado. Ello fue así porque la ejecución efectiva de los planes de vivienda estatales descansa en las administraciones con competencia en la materia, esto es, las comunidades autónomas.

Los programas de mayor interés del Plan en cuestión son los relativos a las ayudas al acceso al alquiler a los inquilinos y el de fomento de la creación de un parque público de viviendas de alquiler sobre suelos o edificios de titularidad pública. La dotación presupuestaria del

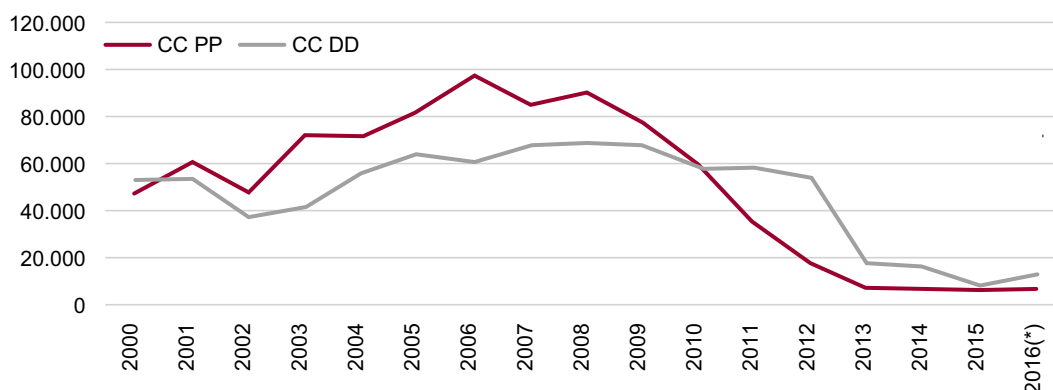


FIG. 27/ **Viviendas protegidas, España. Calificaciones provisionales y definitivas. Totales anuales, 2000-2016 (previsión)**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

plan citado ha sido reducida, por coincidir con una etapa de fuerte control del gasto público a efectos de cumplimiento de los programas de estabilidad.

El gasto público directo para el acceso a la vivienda recogido en el presupuesto del Estado de 2016 ascendió a 587,1 millones de euros, en su mayor parte destinado a hacer frente a las subvenciones contempladas en anteriores planes plurianuales de vivienda protegida. Puesto que no se dan las condiciones de tiempo y de gobierno para aprobar un nuevo Plan Plurianual de Vivienda, se debe de prorrogar, mediante Real Decreto aprobado en Cortes, el vigente plan a 2017, de forma que no queden sin cubrir las ayudas citadas, que suelen ir dirigidas a hogares con niveles de ingresos medios y bajos.

La parte del gasto público directo destinado a ayudas al alquiler, a ejecutar por las autonomías, debería ser objeto de publicidad, de manera que todos los hogares con bajos niveles de ingresos puedan conocer la existencia de tales ayudas (40% del alquiler durante doce meses prorrogables, hasta un máximo de

2.400 euros anuales, siempre que el alquiler no supere los 600 euros). El Estado, que es la administración que aporta los recursos, debería divulgar la forma bajo la cual se efectúa el gasto por parte de las autonomías.

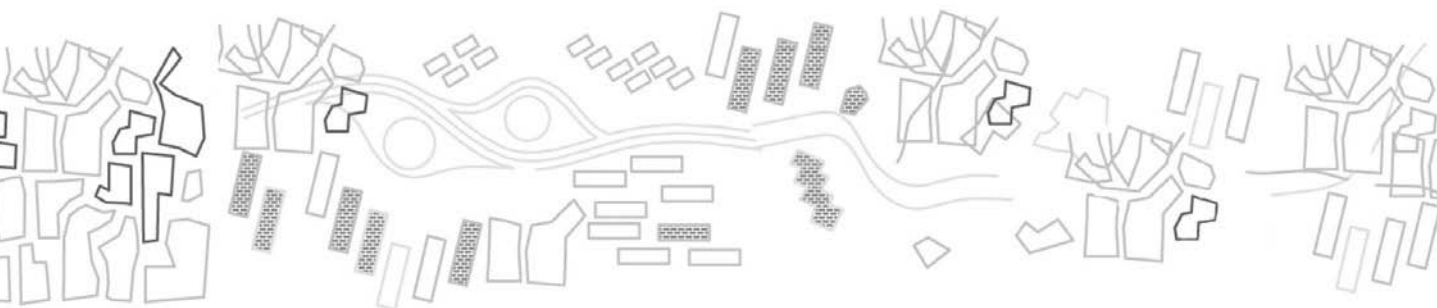
La política estatal de vivienda incluye ayudas fiscales a hogares y empresas. Dichas ayudas se incluyen en los programas presupuestarios asociados con los tributos que son objeto de desgravación para facilitar el acceso a la vivienda.

El nuevo gobierno que suceda al actual en funciones deberá poner en marcha un nuevo plan de vivienda. Este debe de movilizar los instrumentos precisos para facilitar el acceso a la vivienda a los hogares cuyos recursos no permiten lograr dicho acceso en las condiciones del mercado. Entre los instrumentos a movilizar destacan los relativos a la aportación de suelo para construir vivienda protegida accesible, la creación de un parque público de viviendas sociales de alquiler, el apoyo a los hogares arrendatarios y la elevación del nivel del gasto destinado a fomentar la disponibilidad de viviendas sociales, preferentemente de alquiler.

8. Bibliografía

- ASOCIACIÓN HIPOTECARIA ESPAÑOLA (2016): *Un análisis de la cartera hipotecaria española. Primer semestre de 2016* septiembre.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2016): *Global prospects and Policy changes. G-20 Leader' Summit*, septiembre.

- WOLF, M. (2016): «Monetary Policy in a low-rate World». *Financial Times*, 14 September.



Camilla MILETO & Fernando VEGAS

JARDÍN DE LA MEMORIA EN VINAROS, CASTELLÓN

Camilla MILETO & Fernando VEGAS

EL PANTEÓN DE LA FAMILIA SORIANO MANZANET EN VILA-REAL (CASTELLÓN)

Ángel FERNÁNDEZ AVIDAD & Elena GONZÁLEZ AVIDAD

ORDENACIÓN Y EJECUCIÓN DE MANZANA DE EQUIPAMIENTO SOCIAL PARA JÓVENES, OGÚJARES, GRANADA



Encabezamiento. Vista aérea del jardín, una vez terminado, hacia el muro remanente de la iglesia

Jardín de la memoria en Vinaroz, Castellón

Camilla MILETO & Fernando VEGAS

Arquitectos (UPV) Universitat Politècnica de Valencia.

Correo electrónico: camiz@cpa.upv.es & fvegas@cpa.upv.es

CRÉDITOS DEL PROYECTO	
UBICACIÓN:	Calle San Francisco cruce con calle Hospital, Vinaroz (Castellón).
PROMOTOR:	Ayuntamiento de Vinaroz.
PROYECTO:	Diseño: Camilla Miletto y Fernando Vegas, arquitectos (UPV), Universitat Politècnica de Valencia.
	Instalaciones: Antonio Vte. Martí Guillamón, ingeniero.
	Iluminación: Elías Hurtado Pérez, ingeniero.
	Estructura: Adolfo Alonso Durá, arquitecto.
	Presupuesto: Salvador Tomás Márquez, arquitecto técnico.
	Asesoría jardín: Marta Edo Albalade.
	Colaboradores: M. Soledad García Sáez, Lidia García Soriano, F. Javier Gómez Patrocinio, Isabel Segovia Campos.
	Fecha: 2014.
OBRA:	Dirección: Camilla Miletto y Fernando Vegas, arquitectos (UPV), Universitat Politècnica de Valencia.
	Dir. Ejecución: Salvador Tomás Márquez, arquitecto técnico.
	Colaboradores: M. Soledad García Sáez, Lidia García Soriano, F. Javier Gómez Patrocinio.
	D. Instalaciones: Antonio Vte. Martí Guillamón, ingeniero.
	Arqueología: Noema Restauradores S.L.
	Levantamiento arqueológico: Pablo Rodríguez Navarro (UPV).
	Restaurador: Noema Restauradores S.L.
	Constructor: Construcciones Rafael Zarzoso S.L.
	Jardinería: U.T.E. Jardines.
	Piedra natural: Inmar Stone Group.
	Seguimiento del ayuntamiento: Ana Arnau, arquitecto.
	Fecha: 2015.
	Plazo ejecución: 8 meses.

1. Estrategias principales del proyecto

Objetivos iniciales del encargo

Los autores de este texto recibieron el encargo de diseñar y construir un jardín de uso público que evocara tanto la memoria histórica del desaparecido convento histórico de los Franciscanos antaño ubicado en el solar (FIG. 1), como de los huertos y jardines que lo rodeaban y que pudiera devolverle la dignidad al lugar, al tiempo que lo convirtiera en un lugar de encuentro, solaz y esparcimiento, recuperando un espacio vivo para la comunidad. Además del uso como parque propiamente dicho, el Ayuntamiento solicitó la previsión de disponer un espacio para su eventual uso como auditorio al aire libre. El proyecto, que se realizó previamente al escarificado del asfalto existente (FIG. 2) y sobre la base de algunas catas arqueológicas, partía de la base de que, tras la excavación, aparecerían restos de la traza del convento, restos que se pretendían conservar y rehabilitar para recuperar la memoria histórica de la localidad (FIG. 3).



FIG. 1/ Vista aérea del convento del siglo XVII antes de su demolición (cortesía de Fundació Caixa Vinaròs. Colección Joaquim Simó Federico).

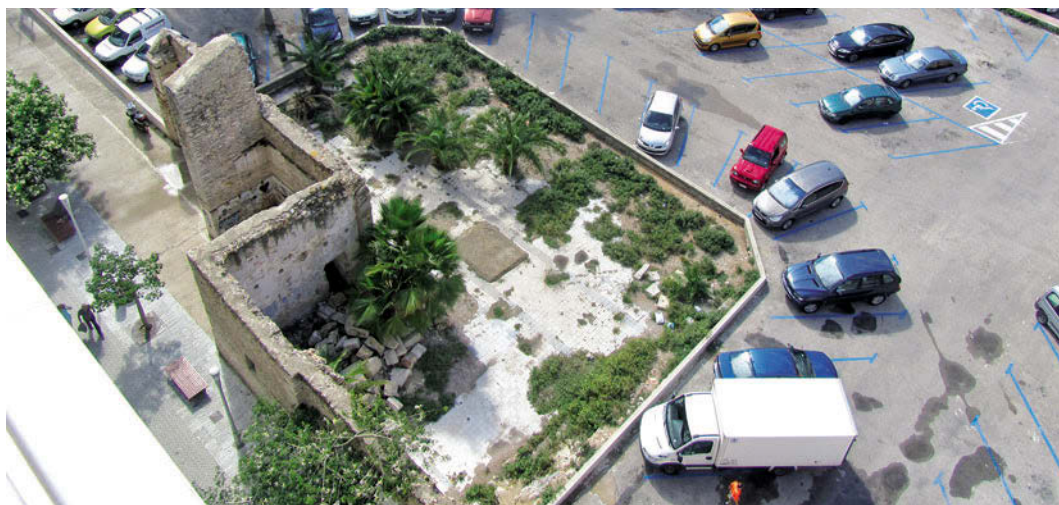


FIG. 2/ Vista aérea del aparcamiento en superficie que ocupó el solar del convento tras la demolición (Vegas & Mileto).

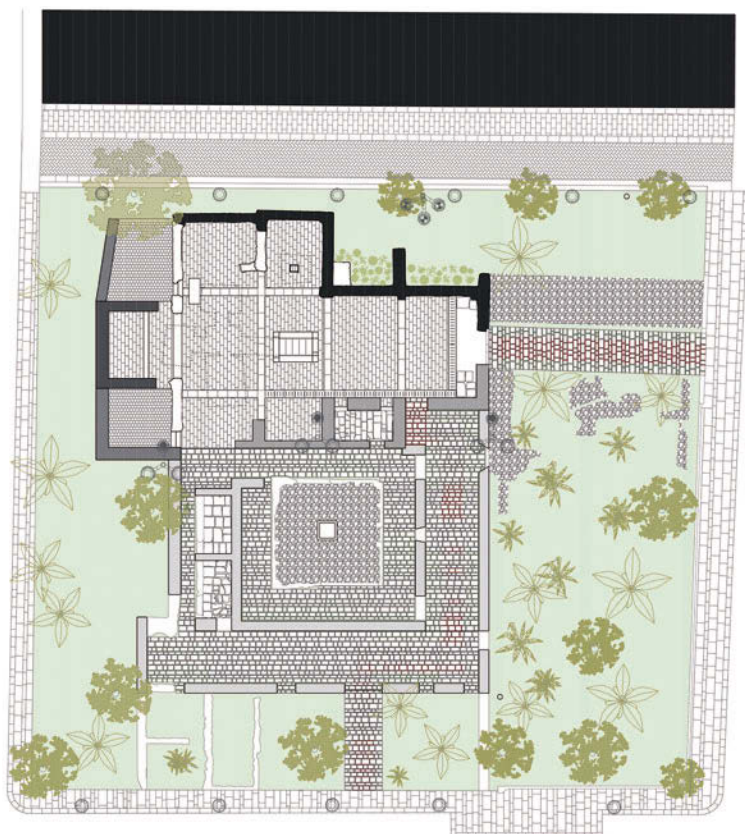


FIG. 3/ Planta del proyecto definitivo para el Jardín de la Memoria (Vegas & Mileto).

Contexto físico y proyectual

El escándalo derivado de la demolición precipitada del convento el sábado 21 de abril de 2001, dos días antes de su declaración como monumento protegido el lunes 23 de abril, paralizó cualquier construcción de nueva planta en el solar resultante, que quedó como testigo de la incultura y la falta de sensibilidad frente al patrimonio histórico. Del conjunto histórico del convento solo quedó en pie parte del muro norte de la iglesia y parte del pavimento interior de la misma. Además, permanecieron en pie en el recinto cinco palmeras, de las cuales paradójicamente dos sí estaban protegidas y no podían ser objeto de demolición. El resto del recinto contaba con un asfaltado en malas condiciones, realizado posteriormente a la demolición, que se destinaba a aparcamiento de superficie. Bajo este asfaltado en cota cero, estaban ocultos los restos arqueológicos del convento que había sido arrasado completamente.

Estrategias proyectuales

Se concibió el recrecido de los antiguos muros del convento, cuyas trazas se hallaron tras la escarificación del nuevo asfaltado, con los propios sillares, lápidas, baldosas y tejas reciclados del edificio que se fueron encontrando durante la excavación, para convertirlos simultáneamente en asientos para el jardín (FIGS. 4, 5, 6, 7). Se ha pretendido de esta manera evocar el convento desaparecido con los propios restos arqueológicos aparejados, en lugar de engrosar el vertedero municipal con estos escombros de biografía tan singular a confundirse con muchos otros, generando ulteriores residuos para el medioambiente.



FIG. 4, 5, 6, 7/ Vistas de los pequeños muros que evocan el trazado del convento usando los fragmentos de su demolición, los pavimentos antiguo y nuevo y la vegetación que crece en los espacios intersticiales (Vicente A. Jiménez).

El jardín debía incorporar en su diseño el muro remanente del templo y todas las grandes palmeras, protegidas o no, las pequeñas palmeras nacidas espontáneamente en el recinto pavimentado de la iglesia —el único no asfaltado del solar—, los árboles previamente existentes en el solar y el antiguo muro de cerca del convento, brutalmente transformado en una intervención de los años sesenta del siglo XX pero, a la postre, uno de los pocos restos arquitectónicos remanentes del conjunto conventual del siglo XVII.

2. Metodologías y técnicas innovadoras

El jardín se ha planteado como una intervención arquitectónica sostenible desde múltiples puntos de vista. Desde un punto de vista medioambiental, se ha procurado eliminar o reducir al mínimo el vertido de escombros y se han respetado todos los árboles y palmeras existentes, absorbiendo ambos en el nuevo jardín y, cuando ha sido necesario aportar elementos nuevos, se han empleado losas de piedra y especies vegetales locales (FIG. 8). Desde un punto de vista sociocultural, se ha recuperado la memoria del convento desaparecido para un espacio de uso público y posible cohesión social, al tiempo que se promovía la tradicional técnica local de la construcción de muros en seco y se estimulaba la creatividad de los albañiles de la obra en el re-aparejado de los restos arqueológicos (FIGS. 9, 10). Desde un punto de vista socioeconómico, se ha intentado optimizar los medios disponibles y ahorrar recursos, además de emplear materiales sólidos y soluciones constructivas sencillas para garantizar la durabilidad del jardín en el tiempo.



FIG. 8/ El manto vegetal crece entre las losas de piedra generando una integración creciente entre los restos arqueológicos y el jardín (Vicente A. Jiménez).

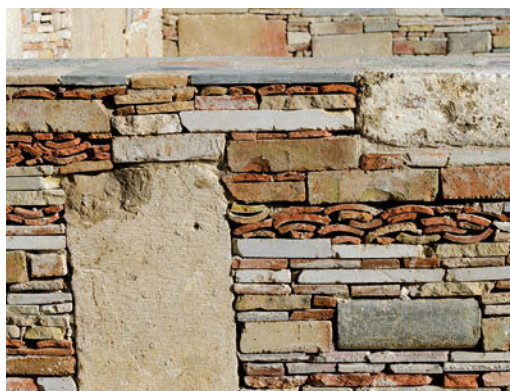


FIG. 9, 10/ Detalle de los muros contruidos con los escombros de la demolición del convento aparejados en seco (Vicente A. Jiménez).

Procesos de elaboración

El muro remanente de la iglesia se ha restaurado cuidadosamente con todos los restos y trazas de enlucidos, pinturas, carpinterías, etc., así como las señales de las viviendas que se adosaban por el exterior y que fueron las que permitieron la permanencia del muro hasta nuestros días (FIG. 11).

El área correspondiente al interior del convento y la iglesia se ha pavimentado empleando piedra de la zona de manera que se reconozcan claramente los espacios. Mientras que el pavimento correspondiente al área de la iglesia presenta la junta cerrada y dibuja las crujías del edificio original, el del área del convento presenta un espacio entre las losas de pavimento que permite el crecimiento de la vegetación, quedando perfectamente integrado en el conjunto del jardín. Los restos de muros de mampostería y pavimentos de guijarros del convento que quedan a ras de suelo dialogan y se funden con el manto verde del jardín (FIGS. 12, 13, 14, 15).

Materiales utilizados

Como se ha apuntado previamente, se han reciclado los mismos escombros y materiales de construcción hallados durante la excavación arqueológica, con varios objetivos:



FIG. 11/ El muro remanente de la iglesia una vez restaurado (Vicente A. Jiménez).



FIG. 12/ El antiguo pavimento de guijarros del claustro del convento con los restos de un antiguo pozo en el centro (Vicente A. Jiménez).



FIG. 13/ Restos de los antiguos muros emergiendo entre los nuevos erigidos con los antiguos materiales de construcción reciclados (Vicente A. Jiménez).



FIG. 14, 15/ Detalles del antiguo y el nuevo pavimento con los muros que evocan el antiguo trazado del convento reciclando los restos arqueológicos provenientes de la demolición (Vicente A. Jiménez).

- Evocar el convento desaparecido con sus mismos materiales reaparejados (FIGS. 16, 17).
- Servir de admonición para evitar en el futuro demoliciones de este tipo.
- Reaprovechar creativamente los desechos para evitar contaminar el entorno.
- Aplicar el concepto de la arquitectura km 0 en la construcción del jardín.

Asimismo, se han empleado para la nueva pavimentación losas de piedra de Cenia, provenientes de canteras en inmediata cercanía del solar, y especies vegetales mediterráneas propias de la localidad.

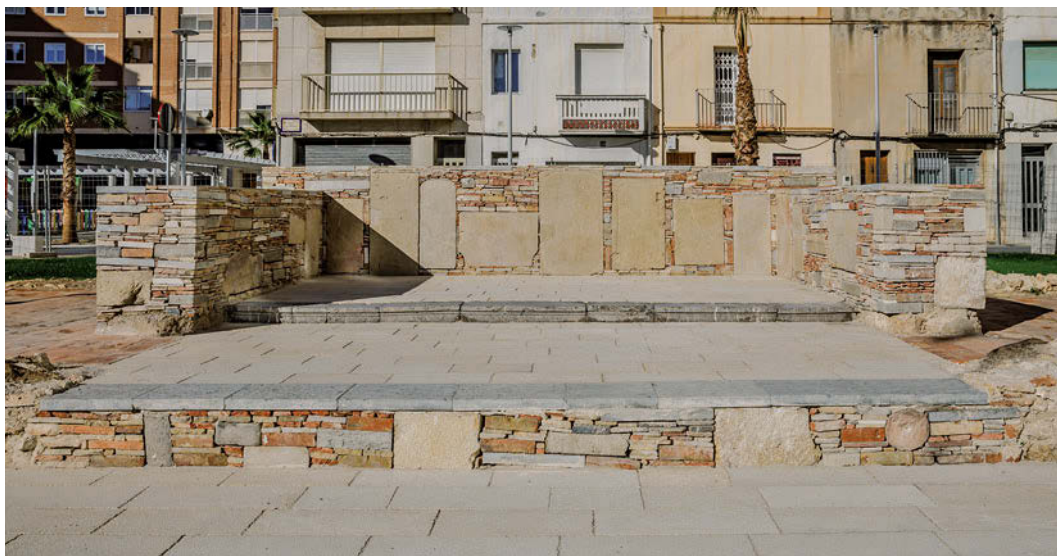


FIG. 16/ La cabecera de la iglesia reconstruida con las lápidas que formaban antiguamente parte del pavimento de la misma (Vicente A. Jiménez).



FIG. 17/ Resto de la escalera de acceso a la sacristía con su pavimento de baldosas hidráulicas (Vicente A. Jiménez).



FIG. 18/ Vista aérea del jardín, apenas terminado (Vicente A. Jiménez).

3. Resultados

Objetivos conseguidos en la realización del proyecto

La plaza atesora todavía numerosos restos arqueológicos y criptas en el subsuelo que, tras la pertinente limpieza, se han respetado para el futuro. Se han mantenido y recuperado no sólo las trazas del propio convento e iglesia, sino también el acceso original desde la calle San Francisco a través de la valla que rodeaba esa zona del conjunto, incorporándose además nuevos accesos a la plaza alrededor de la misma (FIG. 18). El nuevo jardín no compensa por la pérdida del convento histórico pero sí recupera la dignidad a un espacio desolador fruto de la falta de sensibilidad frente al patrimonio histórico demostrada antaño por los responsables de su demolición.



Vista general del panteón de la familia Soriano-Manzanet terminado (Vicente A. Jiménez).

El panteón de la familia Soriano Manzanet en Vila-real (Castellón)

Camilla MILETO & Fernando VEGAS

Arquitectos (UPV) Universitat Politècnica de Valencia.

Correo electrónico: camiz@cpa.upv.es & fvegas@cpa.upv.es

CRÉDITOS DEL PROYECTO	
UBICACIÓN:	Cementerio Municipal de Villarreal (Castellón).
PROMOTOR:	Familia Soriano - Manzanet.
PROYECTO:	Diseño: Camilla Miletto y Fernando Vegas, arquitectos (UPV), Universitat Politècnica de Valencia.
	Iluminación: Elías Hurtado Pérez, ingeniero.
	Estructura: Adolfo Alonso Durá, arquitecto.
	Presupuesto: Salvador Tomás Márquez, arquitecto técnico.
	Colaboradores: M. Soledad García Sáez, Lidia García Soriano, F. Javier Gómez Patrocinio.
	Fecha: 2014.
OBRA:	Dirección: Camilla Miletto y Fernando Vegas, arquitectos (UPV), Universitat Politècnica de Valencia.
	Dir. Ejecución: Salvador Tomás Márquez, arquitecto técnico.
	Colaboradores: M. Soledad García Sáez, Lidia García Soriano, F. Javier Gómez Patrocinio, Elías Hurtado Pérez, ingeniero.
	Constructor: Construcciones Angose S.A.
	Const. Bóveda: Salvador Gomis Avíñó.
	Ceramista: Enric Mestre Estellés.
	Restaurador: Noema Restauradores S.L.
	Ladrillo: Anticfang S.L.
	Cerrajería: UNISYSTEMS Porcelanosa Grupo.
	Piedra natural: Inmar Stone Group.
	Iluminación: Bega.
	Yeso: Placo Saint Gobain.
	Cemento blanco: Holcim.
	Fecha: Junio-Agosto 2015 (bóveda), Octubre 2015 (tumba).
	Plazo ejecución: 5 meses.

Fotografía: Vicente A. Jiménez. Fotografía aérea: Pablo Rodríguez Navarro. Fotografía interior: Vegas & Miletto.

1. Estrategias principales del proyecto

Objetivos iniciales del encargo

Los autores de este texto recibieron el encargo de diseñar y construir un panteón familiar para la familia Soriano Manzanet en el cementerio de Vila-Real (Castellón). El panteón debía acoger los restos mortales de José Soriano, fundador de Porcelanosa, y traducir de alguna manera su carácter franco y personalidad afable en términos arquitectónicos, esto es, debía ser un panteón abierto, acogedor, sencillo, desafectado, donde el aparejo constructivo se convirtiera en la única decoración del mismo. El panteón debía ser además un homenaje tanto a la tradición ceramista de la zona, como a la técnica de la bóveda tabicada, tan arraigada y propia de la historia del Levante, y que el arquitecto valenciano Rafael Guastavino supo difundir entre la generación de arquitectos modernistas, con Gaudí a la cabeza, y exportar a Estados Unidos, donde se convirtió en la principal carta de presentación, tanto propia como de su lugar de origen. Por último, se requería espacio suficiente para acoger a sucesivas generaciones y, en consecuencia, una solución arquitectónica que garantizara una duración de 500 años.

Contexto físico y proyectual

El panteón se erige en el cementerio de Vila-Real (FIGS. 1, 2), un camposanto ya caracterizado por el empleo de la cerámica en las fábricas de sus nichos, así como en los aleros que protegen a los visitantes de los mismos, contruidos con un voladizo de viguetas metálicas y revoltones de ladrillo. Se trata de un cementerio abierto y extendido en superficie, bañado por una intensa luz mediterránea y salpicado no solo de los consabidos cipreses, herencia de una tradición que se remonta a época romana, sino también de abundantes y altas palmeras cuya presencia dulcifica si cabe el carácter luctuoso, gravedad y circunspección propias de un lugar de enterramiento.



FIGS. 1, 2/ Vistas generales del panteón de la familia Soriano Manzanet terminado (Vicente A. Jiménez).

Estrategias proyectuales

Se ha perseguido un diseño que reflejara la solemnidad del lugar y del encargo sin necesidad de recurrir al empleo de lenguajes clásicos, a pesados y aparatosos túmulos o a materiales nobles consabidos como el mármol (FIGS. 3, 4, 5). El panteón familiar se ha construido con ladrillo fabricado artesanalmente y una piedra sedimentaria caliza Cenia extraída en canteras cercanas, en busca de una relación con la tradición y los materiales de su territorio. Como resultado de esa voluntad del diseño, el peso total de la bóveda construida asciende aproximadamente a 12,5 toneladas, una cantidad insignificante frente a un panteón tradicional con muro de ladrillo y forjado de hormigón que habría pesado entre 15 y 20 veces más (entre 190 y 250 toneladas) para albergar el mismo volumen. Estos números revelan tanto la economía de energía y material como la versatilidad de la bóveda tabicada frente a otras construcciones habituales (FIGS. 6, 7).

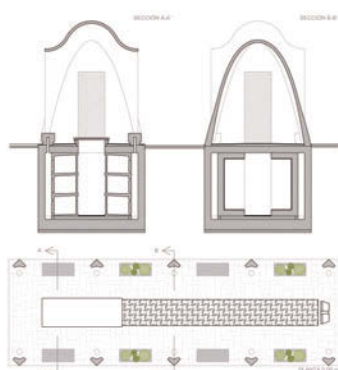


FIG. 3/ Planta de distribución y secciones transversales (Vegas & Mileto).

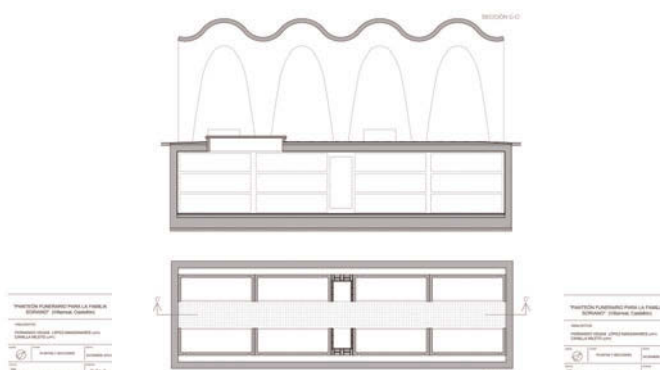


FIG. 4/ Planta de sótano y sección longitudinal (Vegas & Mileto).

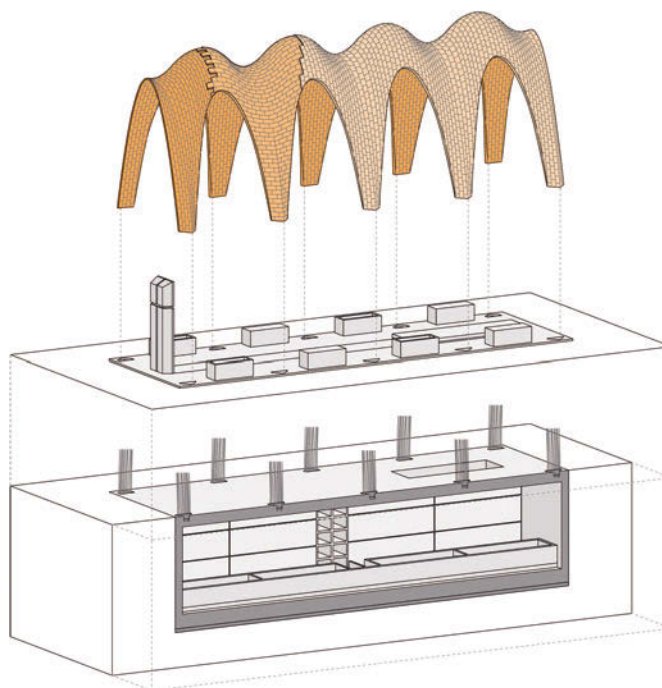


FIG. 5/ Axonometría explicativa del conjunto (Vegas & Mileto).



FIGS. 6, 7/ El panteón destaca en su contexto por su sencillez y ligereza (Vicente A. Jiménez).

2. Metodologías y técnicas innovadoras

Procesos de elaboración

El diseño del panteón ha requerido trabajar con programas de ordenador especiales de diseño tridimensional y la solución final se ha decantado solamente después de realizar 23 variantes consecutivas del mismo, que perseguían un resultado óptimo a nivel estético y estructural. Todas las curvas presentes en el panteón responden a perfiles de catenaria, unas curvas con una extraordinaria dificultad de expresión matemática y gráfica, que permiten sin embargo optimizar el funcionamiento estructural del conjunto.

Materiales utilizados

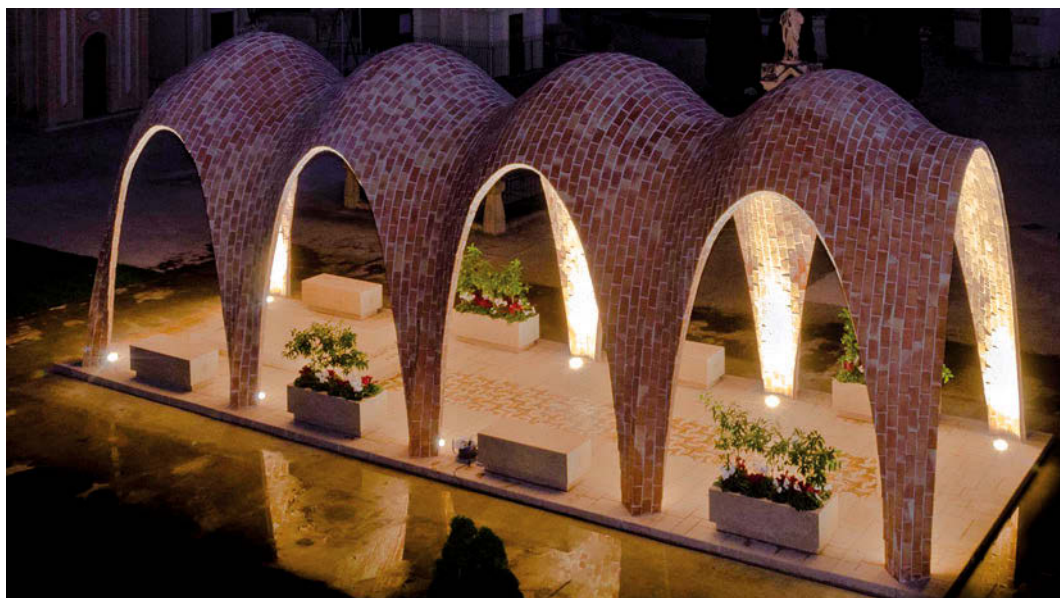
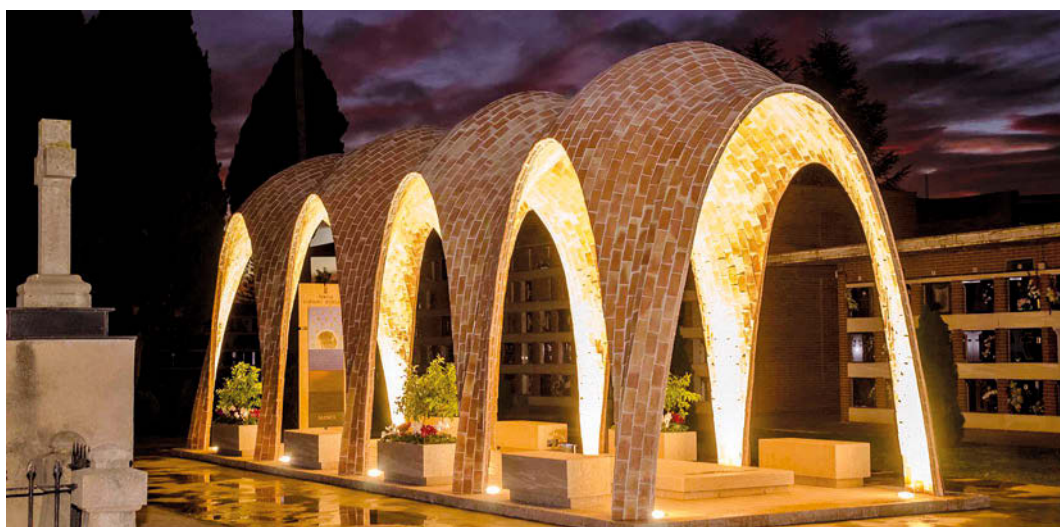
Para su construcción se han empleado más de 16.000 rasillas cerámicas fabricadas manualmente, previa realización de varias pruebas para determinar el tipo de arcilla, combustible y llama, la terraja idónea, la textura, pruebas de durabilidad y envejecido, y el tamaño y el espesor, estos últimos en función del radio de las curvas del panteón y el peso calculado necesario de las tres capas de cerámica para compensar el efecto de succión del viento. La bóveda, que responde geoméricamente a cuatro paraboloides hiperbólicos encadenados entre sí, es como se ha apuntado muy ligera pero extraordinariamente resistente por sus curvas. Se ha erigido sin necesidad de cimbra alguna, únicamente con la ayuda de unas guías metálicas para no perder la curvatura en ningún momento. El aparejo del ladrillo ha sido cuidadosamente estudiado para emplear siempre módulos enteros y evitar tanto recortes, puntas y parches cerámicos, como las denominadas juntas en escopeta (FIGS. 8-14). Está construida única-



FIGS. 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14/ Detalles del panteón (Vicente A. Jiménez).

mente con ladrillo, yeso y cemento blanco, sin necesidad de hormigón armado. No obstante, la bóveda del panteón está calculada incluso frente a posibles terremotos gracias a la rigidez de sus curvas y a la incorporación de haces de varillas de fibra de vidrio en sus arranques, que permiten absorber los esfuerzos rasantes.

El pavimento está formado por unos 50 formatos diferentes de losas de piedra Cenia, que han sido dibujados y acotados individualmente, que conforman un puzzle isótropo que se repite en cada uno de los cuatro módulos. La iluminación exterior de la bóveda son puntos de luz empotrados en el pavimento al pie de cada uno de los soportes de la misma (FIGS. 15, 16). Los bancos son bloques monolíticos de piedra Cenia que han sido tallados específicamente para incorporar la ventilación de los nichos y las tomas de corriente. Los maceteros son igualmente bloques monolíticos de piedra Cenia vaciados en su interior y con un desagüe imperceptible perforado en su base.



FIGS. 15, 16/ Vistas nocturnas del panteón iluminado (Vicente A. Jiménez).



FIG. 17/ Interior del panteón terminado (Vegas & Mileto).

El pavimento central está formado por unas baldosas cerámicas de doble engobe, que despliegan un juego de curvas y contracurvas que dialoga con la bóveda, baldosas diseñadas y fabricadas para la ocasión por el ceramista Enric Mestre, artista que también ha diseñado el monolito y la placa cerámica de la cabecera del panteón. La losa de la cripta, una pieza monolítica de piedra Cenia de gran dificultad de extracción y producción por su gran tamaño, pesa aproximadamente una tonelada, pero se desliza sin esfuerzo con extrema suavidad gracias a sus rieles y ruedas adosadas en su intradós, instalados por Unisystem. El interior, que alberga espacio para 24 nichos y 12 columbarios, es un espacio longitudinal de un acabado terso y liso gracias a un revestido con placas de Butech del Grupo Porcelanosa, iluminado con un sencillo LED lineal adosado al techo (FIG. 17).



FIGS. 18, 19/ Vistas aéreas del conjunto ultimado (Pablo Rodríguez Navarro).

3. Resultados

Objetivos conseguidos en la realización del proyecto

El panteón finalmente construido ha sido el resultado de conjugar todos los factores que concurrían al encargo: la gran tradición ceramista de la zona, el recurso a la técnica de la bóveda tabicada todavía viva en el Levante, la voluntad de prolongar la vida del edificio recurriendo a materiales duraderos, y el deseo de transferir el carácter de una persona a la arquitectura construida (Figs. 18, 19). La complicidad y la colaboración del promotor han permitido ensayar pruebas, seleccionar los materiales de construcción desde la misma cantera de la arcilla y la piedra, pilotar y supervisar su proceso de extracción, elaboración y fabricación hasta su puesta en obra, orquestando un control sobre el resultado final arquitectónico que hoy en día resulta cada vez más difícil de poner en práctica.



Ordenación y ejecución de Manzana de Equipamiento Social para Jóvenes, Ogíjares, Granada

Ángel FERNÁNDEZ AVIDAD (1) & Elena GONZÁLEZ AVIDAD (2)

(1) Dr. Arquitecto. Profesor Titular de Urbanística y O. T. (2) Dra. Arquitecta.
Correo electrónico: afavidad@ugr.es; elenavidad@gmail.com

CRÉDITOS DEL PROYECTO	
PROYECTO:	Ordenación de manzana de Equipamiento Social para Jóvenes.
FUNCIÓN:	Equipamiento Social.
AUTORES:	Ángel Fernández Avidad & Elena González Avidad. José Julio Sevilla Olmedo, Director Ejecución de Obra. Juan Contreras Sánchez, Jefe de Obra. Ejecución de la Obra, Proyectos Cózar S.L. Asesoramiento Instalaciones, Ingeasist S.L.
LOCALIZACIÓN:	Ogíjares. Granada.
FECHA:	2010-2016.
EXTENSIÓN	1.703 m2 superficie neta.
CLIENTE:	Plahecovi Asociados, S.L.
PRESUPUESTO:	P.E.M. 1.710.683 euros.
IMÁGENES:	Los autores.

1. Antecedentes

Referentes teóricos

La vivienda y el acceso a ella, considerado como el cuarto soporte del estado del bienestar social, sigue siendo hoy un deseo más que una realidad. Desde los primeros textos, «*Situación de los trabajadores en Inglaterra*» y «*Contribución al problema de la vivienda*» (ENGELS, 1839-

1872) se proponen la ruptura con el pensamiento socialdemócrata y las bases para el inicio de la vía hacia el socialismo real. De igual forma, se detecta que el problema de la vivienda no es sólo del proletariado, sino que lo es también de la clase media y pequeña burguesía y que la solución de cambiar arrendamiento por propiedad es tan sólo una solución del progresismo liberal que no aborda el problema en su raíz.

Pasados 50 años, el precio de la vivienda coincidirá con el de la renta del suelo asignado en ese momento por el sistema económico y derivado del planeamiento urbanístico vigente. Así pues, la solución al problema de la vivienda vendrá con la nivelación económica gradual de la oferta y la demanda, donde será necesario al menos ocasionalmente (ENGELS, 1839-1872) el sistema de expropiación del suelo y la limitación de los intereses del capital, mediante una banca pública, a no más del 1%.

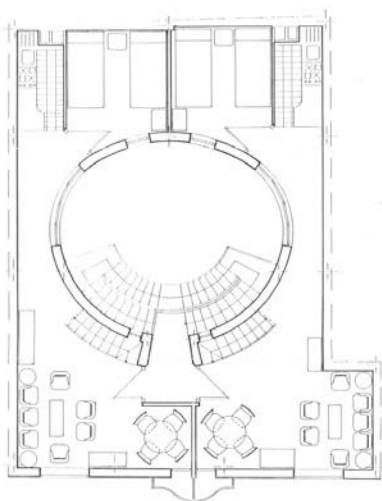
Controlado el precio del suelo y los intereses del capital, el tercer factor que incide en el precio final de la vivienda es su construcción. Será en este punto donde los arquitectos deberíamos investigar en profundidad para minimizar este factor, a través de controlar el diseño. Con un diseño óptimo, consiguiendo unas superficies útiles y construidas mínimas que ofrezcan gran funcionalidad y flexibilidad y con un proceso constructivo estandarizado que además garantice las mejores condiciones bioclimáticas, (KLEIN & al., 1975) y (GONZÁLEZ-AVIDAD, 2013).

En los planeamientos vigentes ya se habían recogido las cuatro funciones enunciadas en la Carta del Urbanismo CIAM 1933, (LE CORBUSIER, 1942): habitación, esparcimiento, trabajo, circulación. Sin embargo, la mayoría de ellos olvidaba la exigencia de demostrar que en el solsticio de invierno el sol penetrará en todas las viviendas, al menos dos horas diarias. Tampoco en la crítica al Movimiento Moderno desde la reivindicación de la Arquitectura de la Ciudad y la ciencia urbana, (ROSSI, 1966) se concretaban explícitamente exigencias análogas a ésta, aunque algo se puede intuir en las cuestiones tipológicas y en la definición del *locus*.

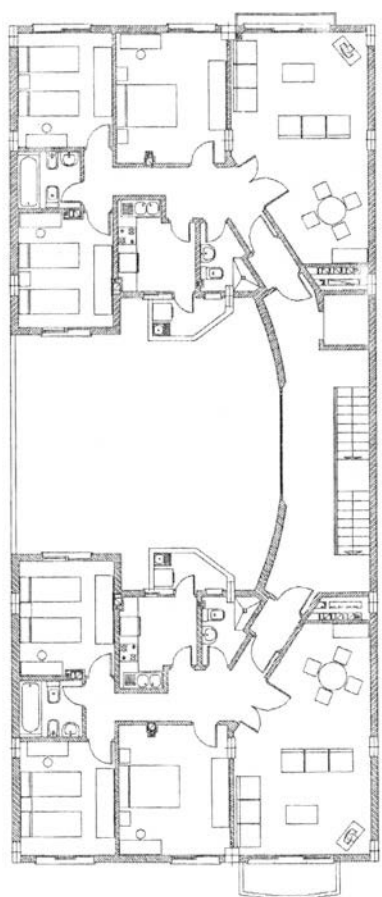
El final de siglo se caracterizó, en primer lugar, por los intentos de huir de la internacionalización y abstracción a la que nos había llevado el Movimiento Moderno. Para ello, se recuperaron los elementos formales esenciales de la arquitectura de la ciudad. Y posteriormente por las realizaciones posibilistas basadas en el cumplimiento de las determinaciones concretas y encorsetadas de los planes urbanísticos de altas densidades y normativas técnicas de obligado cumplimiento. En este periodo se destaca la participación activa de las administraciones locales a través de sus empresas de vivienda y suelo, operando como promotores privados, disponiendo de los terrenos municipales, en la mayoría de los casos, provenientes de los porcentajes de las cesiones obligatorias de los aprovechamientos regulados en los planeamientos urbanísticos.

Experiencias anteriores

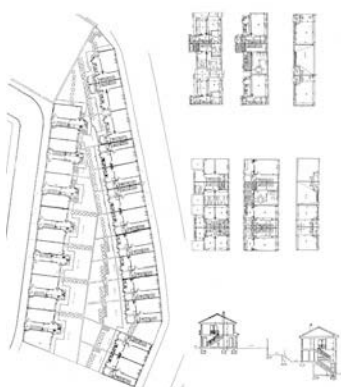
En este capítulo se muestra una serie de proyectos y obras concretas realizadas por los autores en el ámbito del Área Metropolitana de Granada. Esta muestra, dada su diversidad, representa el proceso de construcción socio-residencial de los últimos treinta años, incluyendo el cambio de siglo. Este estudio abarca, por tanto, desde el último periodo del Movimiento Moderno, donde se exponen los resultados ya eclécticos derivados de la calificación del suelo y las normativas oficiales de diseño y calidad, hasta la anticipación de lo que podrían ser los primeros resultados formales en materia de vivienda de una nueva cultura urbanístico-arquitectónica.



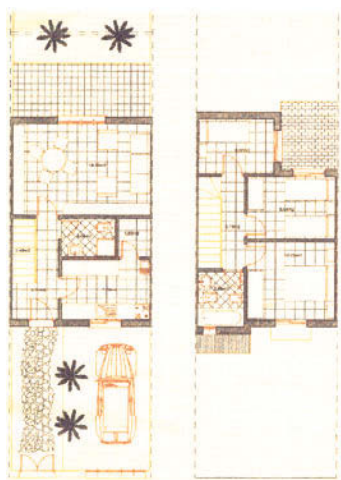
1988. Comendadoras. Centro histórico de Granada. Viviendas Mínimas en entorno BIC.



1993. Bulevar Carlos V. Granada. Plurifamiliar en parcela mínima.



1995. Villanueva Mesía. Granada. Casas y Alamedas. AF Avidad & Marcelino Martín Montero.



1997. Las Gabias. Provincia de Granada. Adosadas en periferia.



1998. Maracena. Provincia de Granada. Vivienda Obrera.

2. Metodologías y técnicas innovadoras

Datos iniciales del encargo

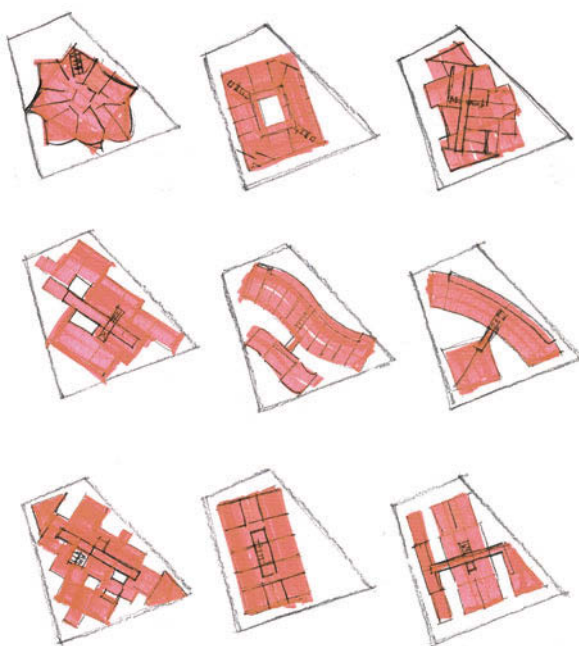
El programa funcional encargado, denominado Manzana de Equipamiento Social, desarrolla un conjunto de 42 alojamientos protegidos y garajes para jóvenes menores de 30 años, según Real Decreto 2066/08, acogido al Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008/2012 con financiación del Ministerio de Vivienda y Junta de Andalucía.

Los datos se obtienen del análisis directo del lugar y su entorno, junto con la información estadística oficial del clima. Los clasificamos así:

- Geo-sistema: Limos y gravas hasta una profundidad de 3 metros. Cultivo de regadío. Ocupación proyecto en sótano 100%; en planta baja 43%.
- Latitud: 37° 7'. Ángulos de incidencia solar en los solsticios a las 12 horas: Verano: 76° 30'. Invierno: 30° 76'.
- Dirección de los vientos dominantes más desfavorables: verano: S; invierno: N-NO.
- Humedad relativa más desfavorable: verano: 33%; invierno: 74%.
- Temperatura media del aire: verano: 30°C; invierno: 8°C. (mínimo -2°C).
- Déficit de temperaturas según zona de confort: verano: -4°C; invierno: +10°C.
- Necesidad de aumentar la humedad relativa en verano 10% y bajarla en invierno 20%.
- Conos visuales amplios hacia Sierra Nevada en el sitio y en espacio público del oeste.
- Zona verde amplia junto al sitio y equipamientos básicos a 10 minutos.

Estrategias

El proceso de diseño se inició con la confección de una gran variedad de croquis para después proceder a sucesivas selecciones, aplicando el método de medida del impacto y capacidad de acogida del emplazamiento, según los cuatro factores: medio ambiente, clima, paisaje e inserción urbana.



Primeros croquis.

Las aportaciones de los autores

- La densidades medidas en los diversos proyectos expuestos se sitúan entre las 40 y 55 viviendas/hectárea, en donde se ha considerado la parte proporcional de calle, zona verde y equipamientos básicos por vivienda. Esta es la condición necesaria máxima que puede garantizar la denominación de biourbanismo o urbanismo ecológico.
- El bloque lineal y la doble crujía con separaciones entre ellos en proporción 1:2,5 siguen siendo los instrumentos válidos para desarrollos bioclimáticos. El bloque denso, en hache, sólo cumple la condición de soleamiento mínimo en las dependencias principales cuando está orientado en dirección norte-sur. Igualmente las calificaciones urbanísticas de manzana densa en la ciudad histórica incumplen las mínimas condiciones de asoleo.
- Existe una gran contradicción entre la legislación medioambiental y la eficiencia energética basada en la sostenibilidad y la legislación urbanística. En esta última se proponen densidades de hasta 120 viviendas/hectárea.
- Igualmente los manuales para la obtención de la certificación de urbanismo ecológico proponen densidades superiores a 100 viviendas/hectárea, secciones tipo de calles de 1:1 y olvidan sistemáticamente la exigencia de cumplir las dos horas de sol en el solsticio de invierno.
- El máximo de 100 y 120 viviendas/hectárea sólo es posible alcanzarlo, cumpliendo las exigencias bioclimáticas, con soluciones de edificaciones en altura mayores de veinte plantas en parcelas con superficies mínimas de una hectárea.

Planificación del proyecto

Medio Ambiente: Medido con los valores de 3,2,1,0 asignados al nivel de permanencia de los elementos abióticos: aire, agua, tierra, y de los bióticos: flora y fauna.

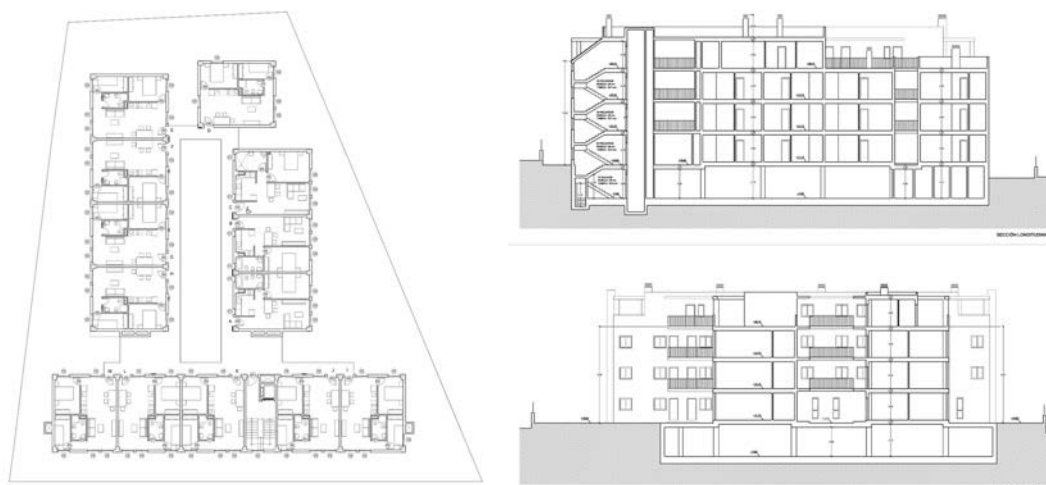
Clima: Medido con los mismos valores, donde se considera la radiación solar captada en el lado mayor del lugar, según los arcos solares S-E, N-E, O y N. Los vientos dominantes, según las direcciones S-O; N-O; E; y O. Y la humedad relativa según los tramos 40-60%; 25-39%; 59-70%; 10-20%; 71-90%; 0-9%; 91-100%. (OLGYAY, 1963).

Paisaje: Se mide con la detección de conos visuales a la naturaleza o al paisaje urbano, obtenidos desde el lugar del proyecto según los 4 puntos cardinales y el ángulo de amplitud del cono: amplio, medio, mínimo. A esto se le añaden los conos visuales existentes en el espacio público del entorno que se podrían ver afectados por la intervención arquitectónica.

Inserción Urbana: Esta medida se cuantifica por la implantación del proyecto en una morfología urbana y tipología edilicia adecuadas. Y por la accesibilidad a las zonas verdes y dotaciones de equipamientos básicos en un tiempo de máximo de 10 minutos.

Se considera la posibilidad que el proyecto aumente o complete las dotaciones de equipamiento existentes.

La evaluación máxima teórica para el lugar del proyecto será: Medio Ambiente 15; Clima y Microclima 12; Paisaje 24; y Condición Urbana 9. Total 60. Y la integración del proyecto resultará según las restricciones producidas por este en los factores considerados. Resultando sobre el máximo de 60, hasta 20, —menor o igual que— el 33% —Integración Deficiente— hasta 40 —entre 34-66%— Integración Normal; y hasta 60, 66% o más, Integración Notable.



Planimetría del proyecto de ejecución.

3. Resultados

Objetivos conseguidos con la realización de la obra

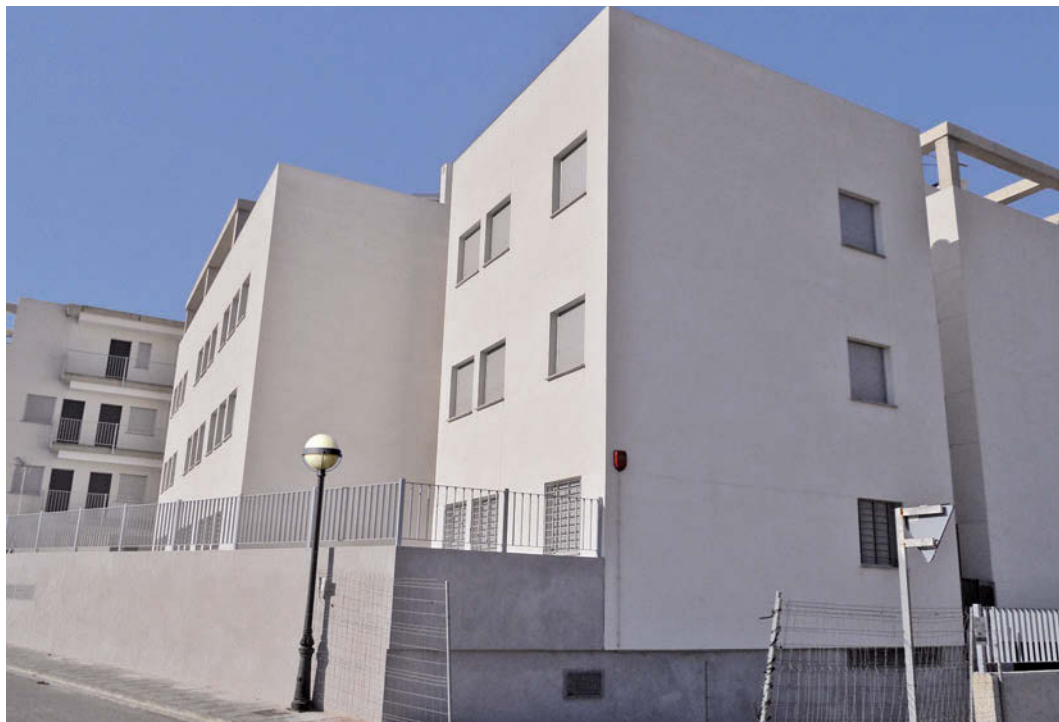
Evaluación del proyecto definitivo

Factor	Lugar	Proyecto
Medio Ambiente	10	5
Clima	5	5
Paisaje	6	2
Inserción Urbana	6	7
Total	27	19

Integración Notable del Proyecto con un 70%.

El Proyecto propone la restitución del geo-sistema con la introducción de plantaciones autóctonas en el espacio libre de la parcela del 57%.

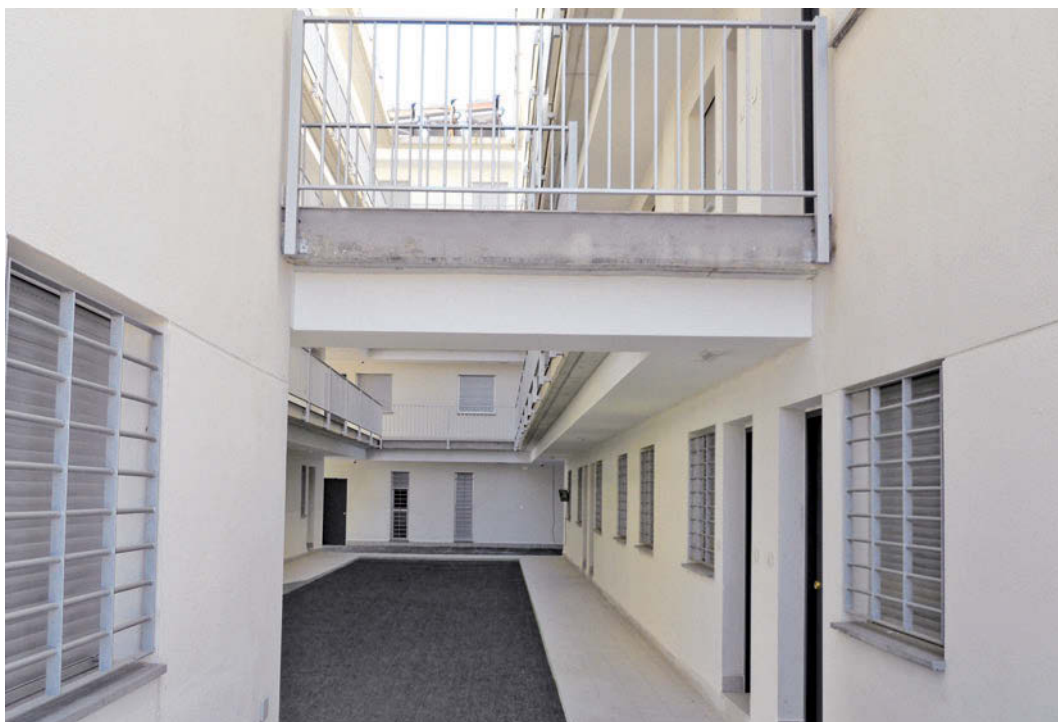
- Todos los alojamientos cuentan con al menos 2 horas de sol en el solsticio de invierno, pero no todos los dormitorios lo tienen.
- Genera un microclima mediante la introducción de un amortiguador bioclimático en el patio central con aumento de la humedad relativa en verano y la plantación de una pantalla vegetal de álamos en el lado oeste.
- Conserva el paisaje amplio a Sierra Nevada en al menos un tercio de los alojamientos.
- Introduce un local de equipamiento básico asociado a la docencia, asistencia o cultural.
- Densidad: 56 alojamientos/ hectárea, equivalente a 40 viviendas/ hectárea.



Fachada Este.



Amortiguador bioclimático en ejecución. Lámina de agua.



Entrada al patio central.

4. Referencias

- AA. VV. (2002): *Granada 2010. Dossier Candidatura. Tomo 0,2.*, Ayuntamiento de Granada.
- GONZÁLEZ-AVIDAD, E. (2013): *Análisis Gráfico de la Vivienda Social Contemporánea. Los concursos de arquitectura para jóvenes arquitectos J5 2000-2008*. Catálogo Universidad de Granada.
- HIGUERAS, E. (2006): *Urbanismo bioclimático*. Gustavo Gili, Barcelona.
- (2009): *Buenas prácticas en arquitectura y urbanismo para Madrid*. Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda Ayuntamiento de Madrid.
- KLEIN, A. & M. BAFFA & A. ROSSARI (1975): *Vivienda Mínima: 1906-1957*. Gustavo Gili, Barcelona.
- LE CORBUSIER (1971): *Principios de urbanismo*. Ariel, Barcelona.
- OLGYAY, V. (1963): *Arquitectura y Clima*. Gustavo Gili, Barcelona.
- ROSSI, A. (1966): *La arquitectura de la ciudad*. Marsilio Editori, S.P.A, Padua.
- RUEDA, S. & al. (2011): *Certificación de urbanismo ecológico*. Ministerio de Fomento y Agencia de ecología urbana de Barcelona, Madrid.
- SAINZ-GUERRA, J. L. & al. (1995): *Las Siedlungen alemanas de los años 20*. Colegio Oficial de Arquitectos, Valladolid.
- SAINZ-GUTIERREZ, V. (2011): *Aldo Rossi. La ciudad, la arquitectura, el pensamiento*. Nobuko, Buenos Aires.
- TAFURI, M. (1980): *Vienna Rosa. La política residenziale nella Vienna socialista*. Electa, Milán.

Crónica jurídica

Omar BOUAZZA ARIÑO

Profesor Titular de Derecho Administrativo.
Universidad Complutense de Madrid.

RESUMEN: Ante la, todavía, ausencia de un Gobierno de la Nación en plenitud de funciones y la consiguiente parálisis normativa, en este número, como hice en el anterior, prestaré atención a las novedades normativas en el ámbito autonómico y local y a la jurisprudencia internacional del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En el ámbito infraestatal, destaca la nueva *Ley de Turismo del País Vasco*, que sigue la línea de la anterior Ley de una planificación sectorial en el marco de la ordenación del territorio, pero plantea serias dudas en la regulación de los subsectores crecientes, como las viviendas turísticas, el turismo en caravanas o la libre acampada, que requieren una adecuada ordenación ante el peligro real y efectivo de provocar situaciones de masificación y conflictividad social. En esta misma línea, también será fundamental para el mantenimiento de la paz social la correcta ordenación de las playas. Así, ha quedado aprobada recientemente una modificación de la *Ordenanza de playas de Ibiza*, contemplando la potestad del Ayuntamiento de prohibir el consumo de tabaco en estas áreas, previendo en la misma ordenanza dicha prohibición con carácter efectivo en una de las playas de la isla. También se da cuenta de la nueva *Ley de evaluación ambiental de las islas Baleares* en la que, aparte de adaptar el régimen jurídico de esta técnica al derecho estatal, prevé otras normas dispersas en materia de alcantarillado y urbanización y fiestas en embarcaciones en espacios marinos sensibles desde la perspectiva ecológica. En línea parcialmente similar, se da noticia de la reciente modificación de la legislación urbanística andaluza, que regulariza las edificaciones ilegales en suelo no urbanizable. Finalmente, se hace referencia al *Decreto-Ley del Gobierno de Castilla y León 2/2016, de 19 de mayo, por el que se prohíbe la muerte de las reses de lidia en presencia del público en los espectáculos taurinos populares y tradicionales*, atendiendo así a una creciente sensibilidad social ante la dignidad de la vida en todas sus manifestaciones. Comenzaré la Crónica con la nota a la polémica sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos recaída en el caso *Garib c. Holanda*, de 23 de febrero de 2016, en la que se decide sobre la denegación del derecho a la libre elección de vivienda a una ciudadana en base a una Ley que trata de fomentar la diversificación del paisaje humano de los barrios, desde una óptica socioeconómica.

correo electrónico: 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 doctora María Rosario Alonso Ibáñez, catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo.

1. Límites a la libre elección de vivienda

A falta de normativa estatal, como he dicho, comenzaré con una breve incursión en el ámbito de la jurisprudencia reciente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de urbanismo. En la visión global que nos ofrece el Alto Tribunal Europeo de la perspectiva europea adoptada en nuestros temas, resultará de interés prestar atención a la reciente sentencia recaída en el caso **Garib c. Holanda, de 23 de febrero de 2016**, que nos presenta un tema complejo sobre la intervención de la Administración en la libertad de elección de residencia con la finalidad de promover barrios diversificados desde una perspectiva socioeconómica. Veamos con más detenimiento los hechos, la argumentación del tribunal y la decisión. También haré una breve referencia a la opinión disidente al fallo, encabezada por el juez español, don Luis López Guerra, oponiéndose a la controvertida solución adoptada.

La demandante es una ciudadana holandesa, madre de dos hijos. Sus únicos ingresos son las prestaciones sociales. Vivía en el distrito Tarwewijk de Rotterdam, habiendo vivido antes en otro lugar. El propietario de su domicilio le pidió que lo abandonara pues tenía la intención de reformarlo para entrar a vivir en él. A cambio, le ofreció otro apartamento suyo en la misma zona, más grande y adecuado para ella y sus hijos, dos niños pequeños.

Mientras tanto, el distrito —una zona con un nivel elevado de desempleo— fue designada en base a la Ley de Problemas de los Centros de las Ciudades (Medidas Especiales) como una zona en la que la ocupación de una vivienda sería sólo posible con una autorización de vivienda. La demandante presentó la solicitud debidamente. Su solicitud fue rechazada en base a que no había sido residente en la región metropolitana de Rotterdam en los 6 años inmediatamente precedentes a la presentación de la solicitud. Es más, como sus ingresos no eran por rentas de trabajo, no reunía el requisito de ingresos que permitiría la excepción al requisito de los la residencia de larga duración.

La objeción de la demandante contra esa decisión se desestimó por las autoridades de la ciudad, en abril de 2008. El Tribunal de Apelación igualmente desestimó su recurso. Argumentó que la Ley de medidas especiales sobre problemas en las grandes ciudades permitía la restricción temporal de la libertad de residencia. Tales restricciones tenían como finalidad revertir los procesos de sobrecarga de los dis-

tritos, favoreciendo una composición mixta de residentes desde un punto de vista socioeconómico, como he dicho. Recurrió sin éxito. Finalmente, la demandante se desplazó al municipio de Vlaardingen, donde vive actualmente.

La demandante sostiene ante el TEDH que la Ley sobre medidas especiales sobre los problemas de los centros de las ciudades, y la normativa relacionada, ha violado sus derechos relativos al artículo 2 del Protocolo nº4 (libertad de elegir la residencia). Este precepto contempla cuatro párrafos. Los dos primeros delimitan desde un punto de vista positivo y subjetivo, en los siguientes términos:

«1. Toda persona que se encuentre legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular libremente por él y a elegir libremente su residencia.
Toda persona es libre de abandonar cualquier país, incluido el suyo.»

A continuación, los párrafos 3 y 4, contemplan límites al reconocimiento del derecho:

«3. El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, el mantenimiento del orden público, la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades de terceros.
4. Los derechos reconocidos en el párrafo 1 podrán igualmente, en ciertas zonas determinadas, ser objeto de restricciones que, previstas por la ley, estén justificadas por el interés público en una sociedad democrática.»

El párrafo 4 en principio justificaría la restricción que se ha dado en este caso en base a la ley holandesa y su interpretación por las autoridades internas. Veamos, por tanto, la argumentación del TEDH al respecto.

El TEDH comienza su argumentación reconociendo que efectivamente se ha producido una interferencia en el derecho de la demandante a elegir su lugar de residencia. También observa que la interferencia estaba contemplada en la Ley, como exige el artículo 2 del Protocolo número 4. El TEDH a continuación observa que la interferencia perseguía el fin legítimo: revertir el declive de las zonas empobrecidas de los centros de las ciudades y mejorar la calidad de vida.

En relación con la cuestión de si los medios empleados para perseguir esa finalidad fueron

proporcionados, el TEDH subraya que como ha dicho en muchos casos en materia de política general —en la que las opiniones en una sociedad democrática pueden diferir ampliamente— debe ofrecerse un peso especial a la posición de las autoridades internas que han optado por una determinada política. En este caso, las autoridades internas han recalcado los problemas sociales crecientes en ciertas zonas de Rotterdam que resultan del empobrecimiento causado por el desempleo. Basado en las previsiones normativas aplicables, la medida debe revisarse en intervalos regulares. Tras una primera evaluación positiva, se ha extendido y vinculado a un programa con una considerable financiación pública. La restricción se sujeta a límites geográficos y temporales. La designación de zonas concretas es válida no más de cuatro años.

Además, la Ley en cuestión incluye varias cláusulas de salvaguardia. Por ejemplo, prevé que la designación de una zona en base a la ley se revoca si no hay alojamiento alternativo suficiente para los afectados. El TEDH observa que las restricciones a la libertad de residencia que impone esta ley son razonables y encajan en la finalidad legítima perseguida. Concluye, por ello, que no ha habido una violación del artículo 2 del Protocolo número 4. No obstante, los jueces López Guerra y Keller formularon una opinión disidente común.

Los jueces disidentes comienzan su argumentación indicando que esta es una de las pocas sentencias que se han dado en relación con el derecho a la libre elección de residencia, por lo que se exigía una argumentación más elaborada que la ofrecida por la mayoría. Además, el caso plantea una cuestión fundamental: el nivel de escrutinio que el TEDH debe aplicar en el examen de una restricción individual en el derecho individual a elegir libremente la residencia.

Los hechos del caso, dicen los jueces disidentes, son especialmente sorprendentes. La demandante, una madre soltera holandesa con dos niños pequeños, vivió desde 2005 en un apartamento de una habitación en un barrio de Rotterdam especialmente desfavorecido. No tiene antecedentes penales, no hay constancia de que sea una persona conflictiva, ni ha tenido problemas con los vecinos. Sin embargo, es pobre y vive de las ayudas sociales. Perteneció a la clase económica desfavorecida, lo cual, en base a la Ley de Medidas Especiales, es característica suficiente para restringirle su derecho a elegir libremente su residencia. Se le restringió su derecho a elegir libremente su

residencia ya que la demandante constituía, según el gobierno holandés, una amenaza para el orden público u otro interés público en una sociedad democrática, en el sentido de los párrafos 3 y 4 del artículo 2 del Protocolo número 4 (!!).

Antes de examinar si la medida en cuestión era necesaria en una sociedad democrática, los jueces disidentes destacan la diferencia entre los párrafos 3 y 4 del artículo 2 del Protocolo número 4, teniendo en cuenta los trabajos preparatorios en relación con dicho artículo y la interpretación de su artículo hermano en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas (art. 12). De la lectura de los trabajos preparatorios del precepto en cuestión y del artículo 12 del Pacto, los jueces disidentes observan que la previsión del artículo 2.4 del Protocolo número 4 se refiere a situaciones de emergencia, por analogía con respecto de las restricciones de la libertad de movimiento, como se ha dicho en las sentencias recaídas en los casos *Landvreugd c. Holanda, de 4 de junio de 2002* y *Oliveira c. Holanda, de 4 de junio de 2002*. Por ello, dudan de la aplicabilidad de dicho precepto a este caso y reprochan la solución final.

2. Turismo

España se encuentra en la actualidad ante el importante reto de afrontar las diferentes formas de turismo masivo que tienen un fuerte impacto territorial. Algunas variantes son tradicionales, como el turismo de sol y playa en hoteles, y otras son nuevas, como el turismo que se aloja en pisos turísticos y caravanas y el turismo de cruceros, que empujan con especial fuerza en los últimos años. Entre las causas principales de este fuerte incremento las encontramos en la moda del mal llamado «turismo colaborativo» y la inestabilidad en países turísticos cercanos, como Siria, Túnez, Egipto y Turquía, así como los recientes golpes terroristas en países como Francia y Bélgica, que sin duda, han ocasionado alarma social. Se deberá prever, por consiguiente, un marco legal que permita una planificación y gestión del territorio que garantice la sostenibilidad de esta actividad económica, evitando la saturación y la sensación de estrés en las ciudades, así como una infraestructura adecuada.

Valgan estas notas para presentar la *Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo del País Vasco*. Tiene como una de sus misiones principales la de la regulación de los apartamentos

turísticos, la modalidad de alojamiento que presenta gran auge en los últimos años, como he indicado antes. Como en las demás Comunidades Autónomas, será requisito para la apertura de un apartamento la presentación de una declaración responsable. También se regulan las viviendas de uso turístico así como el alojamiento en habitaciones de viviendas particulares de uso turístico (art. 54). También cabe destacar, siguiendo en el ámbito de los alojamientos, la regulación de los campamentos de turismo. Como ocurre en otras Comunidades Autónomas, se exige al campamento de la obtención de una autorización para su puesta en funcionamiento. Bastará con la presentación, igualmente, de una mera declaración responsable. Si bien sí se exige el sometimiento a evaluación de impacto ambiental, por la peligrosidad intrínseca a esta modalidad de alojamiento, es reprochable que se permita el inicio de la actividad sin la comprobación previa del cumplimiento de los requisitos legales. Además, la exigencia de una autorización previa beneficiaría al empresario turístico pues tendría una mayor seguridad antes comenzar la actividad en cuanto al cumplimiento de las normas básicas, por ejemplo, de seguridad. El Título V dedicará un capítulo completo, el Capítulo VI, a la regulación de la acampada libre y las áreas especiales de acogida para autocaravanas. Se trata de modalidades de turismo que cada vez son más populares y que, mal gestionadas, suponen un impacto ambiental negativo. La Ley indica expresamente que estas modalidades de acampada deberán ser siempre con finalidad turística, con lo que no quedaría al amparo de esta Ley una modalidad de vida creciente, la vida nómada en caravana. Como aspecto positivo cabe citar, por último, el sistema de planificación contemplado. Al igual que la Ley que deroga, esta nueva Ley contempla un sistema de planificación dictado en el marco de la ordenación general del territorio. También contempla planes directores de destino turístico, en los que el componente territorial también tendrá un papel destacado¹.

3. Impacto ambiental

La nueva ley balear sobre evaluación ambiental, la **Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las islas Baleares**, aparte de suponer una adaptación del régimen jurídico de desarrollo de la normativa estatal, contempla nuevas previsiones en otras mate-

rias. Destaca la prohibición, en zonas de sensibilidad ecológica, de las fiestas multitudinarias en embarcaciones (disposición final segunda). Por otro lado, deroga la Ley de 27 de julio, de declaración de interés autonómico de la construcción del campo de golf de Son Bosc (municipio de Muro), atendiendo a las consideraciones de la sentencia 592, de 8 de octubre de 2015, del Tribunal Superior de Justicia de las islas Baleares, en la que se duda sobre la constitucionalidad de la Ley 9/2010. Con ello, se hace realidad la recomendación de la Misión de Asesoramiento Ramsar respecto a la zona húmeda de importancia internacional (sitio Ramsar) de la Albufera de Mallorca. Finalmente, destacaré la previsión recogida en la disposición final quinta sobre la red de saneamiento. Se contempla una moratoria para seguir construyendo en suelo sin alcantarillado con toda una serie de condiciones como que el Ayuntamiento, mediante un acuerdo plenario, haya expresado su compromiso de dotar de alcantarillado a estas zonas urbanas que no dispongan de red de saneamiento. Se trata esto último de una manifestación de lo que se empieza a denominar como urbanismo en crisis.

4. Urbanismo de la —y en— crisis

En la línea que mencionaba al terminar el anterior punto, asistimos a una preocupante crisis del urbanismo o a un nuevo urbanismo de la crisis que frente a la ordenación racional que ofrece el plan, plantea soluciones de regularización ante los asentamientos irregulares. En este contexto hay que situar la reciente Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable <<https://legislacion.derecho.com/ley-6-2016-por-la-que-se-modifica-la-ley-7-2002-de-17-de-diciembre-de-ordenacion-urbanistica-de-andalucia-para-incorporar-medidas-urgentes-en-relacion-con-las-edificaciones-construidas-sobre-parcelaciones-urbanisticas-en-suelo-no-urbanizable>>. Sobre este tema, me remito al libro dirigido por Jesús JORDANO FRAGA, *El urbanismo de la crisis: la regularización de la edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación*, Tecnos, Madrid, 2015, 296 págs.

¹ Sobre la problemática del cambio el sistema autorizador al de la declaración responsable, son esclarecedoras las reflexiones de José María BAÑO LEÓN, en su trabajo,

«Declaración responsable y derechos de terceros. El lado oscuro de la llamada *better regulation*», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 167, 2014, 23-44.

5. Playas

Recientemente ha quedado aprobada una modificación puntual de la **Ordenanza municipal de uso y aprovechamiento de playas y puntos de baño del municipio de Ibiza, para el establecimiento de zonas libres de humo y la declaración de de la zona de la playa de Ses Figueres como playa libre de humo** (Boletín Oficial de las Islas Baleares, núm. 71, de 7 de junio de 2016). Esta norma supone una norma adicional de protección de la salud y el medio ambiente con respecto de la norma básica estatal de prohibición del consumo de tabaco en locales y ciertos espacios abiertos. Como reza el artículo 21 bis, «Calidad del aire-Playas sin humo», el Ayuntamiento, con el objetivo de disminuir la exposición al humo del tabaco en la población en general y de fomentar el establecimiento de medidas de concienciación ambiental y de protección de la salud entre las personas residentes y visitantes, podrá declarar playas libres de humo. En estas zonas no estará permitido fumar. El Ayuntamiento deberá señalar adecuadamente estos espacios y habilita en los accesos a estas playas puntos con ceniceros donde poder fumar y depositar las colillas antes de acceder a la playa. La ordenanza sirve, asimismo, para realizar una primera declaración, en la playa indicada en la denominación de esta modificación de la ordenanza.

6. Patrimonio cultural popular y bienestar animal

La participación de los ciudadanos en la vida administrativa y su toma en consideración por la Administración tiene una clara manifestación en el **Decreto-Ley del Gobierno de Castilla y León 2/2016, de 19 de mayo, por el que se prohíbe la muerte de las reses de lidia en presencia del público en los espectáculos taurinos populares y tradicionales**. A los efectos de esta norma, se entiende por espectáculos taurinos populares los festejos en los que se utilicen reses de lidia con finalidad recreativa. Tienen tal consideración, los encierros urbanos, de campo o mixtos; las vaquillas, capeas o probadillas y los concursos de cortes. A los mismos efectos, se entiende por espectáculos taurinos tradicionales los festejos populares con reses de lidia cuya celebración arraigada socialmente se venga realizando en la localidad de forma continuada desde tiempos inmemoriales, desarrollándose de acuerdo con la costumbre del lugar. Tienen la consideración de celebraciones inmemoriales los espectáculos en los que se acredite que tienen una antigüedad de, al menos, doscientos años. El preámbulo de la norma indica que se ha adoptado esta solución ante la insistencia de las movilizaciones en repulsa de espectáculos tradicionales que culminan con la muerte del toro. Asimismo, se pretende compaginar el mantenimiento y protección de la raza bovina de lidia y la adaptación de los festejos a las nuevas sensibilidades sociales.

Legislación

Francisca PICAZO

Jefe del Servicio de Estudios Urbanos
de la Dirección General de Arquitectura,
Vivienda y Suelo.

NORMATIVA ESTATAL

Reales Decretos

- Real Decreto 335/2016, de 23 de septiembre, prorroga la situación de sequía declarada para el ámbito territorial de la Confederación Hidrográfica del Júcar por el Real Decreto 355/2015, de 8 de mayo, y para el ámbito territorial de la Confederación Hidrográfica del Segura por el Real Decreto 356/2015, de 8 de mayo (BOE 24.09.2016).

Otras Disposiciones

- Resolución de 1 de agosto de 2016, de Parques Nacionales, por la que se publica la aprobación por la UNESCO de la Reserva de la Biosfera Transfronteriza Tajo-Tejo Internacional (España y Portugal) (BOE 17.08.2016).
- Orden AAA/1366/2016, de 4 de agosto, por la que se declaran ZEC de LIC de la Región Marina Mediterránea de la Red Natura 2000, se aprueban sus correspondientes medidas de conservación y se propone la ampliación de los límites geográficos de dos LIC (BOE 11.08.2016).

Desde BBOOE 21.07.2016 hasta 30.09.2016
Desde BBOO CC.AA. 01.05.2016 hasta 31.08.2016

NORMATIVA AUTONÓMICA

Administración Local

- | | |
|---------|--|
| GALICIA | — Ley 14/2016, de 27 de julio, por la que se modifica la Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo (DOG 01.08.2016 y BOE 08.09.2016). |
|---------|--|

Aguas

- | | |
|----------|--|
| BALEARES | — Decreto 34/2016, 17 junio, declara la situación de sequía extraordinaria en la isla de Ibiza y se adoptan las medidas urgentes y excepcionales de gestión de los recursos hídricos para paliar y corregir sus efectos (BOIB 18.06.2016). |
|----------|--|

Carreteras

- | | |
|---------|---|
| GALICIA | — Decreto 66/2016, 26 mayo, aprueba el Reglamento general de carreteras (DOG 20.06.2016). |
|---------|---|

Cultura

- | | |
|-----------------|---|
| CASTILLA Y LEÓN | — Decreto-Ley 2/2016, de 19 de mayo, prohíbe la muerte de las reses de lidia en presencia del público en los espectáculos taurinos populares y tradicionales (BOCyL 20.05.2016). |
| CATALUÑA | — Acuerdo GOV/105/2016, de 19 de julio, declara BCIN (zona arqueológica) las termas romanas de Sant Boi de Llobregat (BOE 14.09.2016).
— Acuerdo GOV/111/2016, de 26 de julio, declara BCIN (conjunto histórico) el núcleo de Beget, en Camprodon, y se delimita su entorno de protección (BOE 14.09.2016).
— Acuerdo GOV/112/2016, de 26 de julio, declara BCIN (monumento histórico) la capilla de la Sang, en Lleida, y se delimita su entorno de protección (DOGC 28.07.2016 y BOE 14.09.2016). |
| GALICIA | — Ley 5/2016, 4 mayo, del Patrimonio Cultural (DOG 16.05.2016). |
| MURCIA | — Decreto 41/2016, 25 mayo, declara BIC (zona arqueológica) los Baños de Fortuna, en el municipio de Fortuna (BORM 27.05.2016). |

Economía, Turismo y Leyes de Medidas

- | | |
|--------------------|--|
| ARAGÓN | — Decreto Legislativo 1/2016, 26 junio, aprueba el T.R. de la Ley de Turismo (BOA 03.08.2016). |
| ASTURIAS | — Decreto 48/2016, 10 agosto, de viviendas vacacionales y viviendas de uso turístico (BOPA 17.08.2016). |
| BALEARES | — Decreto 35/2016, 23 junio, desarrolla la Ley del impuesto sobre estancias turísticas y de medidas de impulso del turismo sostenible (BOIB 25.06.2016). |
| CASTILLA-LA MANCHA | — Ley 3/2016, 5 mayo, Medidas Administrativas y Tributarias (DOCM 11.05.2016). |
| GALICIA | — Decreto 48/2016, 21 abril, establece la ordenación de los albergues turísticos (DOG 04.05.2016). |
| PAÍS VASCO | — Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo (bopv 11.08.2016 y BOE 10.09.2016). |

NORMATIVA AUTONÓMICA

Espacios Naturales

ARAGÓN	— Decreto 90/2016, 28 junio, declara las Zonas de Especial Protección para las Aves «Montes de Alfajarín y Saso de Osera», «Dehesa de Rueda Montolar» y «Sierra de Esdolomada y Morrones de Güel» (BOA 07.07.2016).
GALICIA	— Decreto 69/2016, 19 mayo, crea la Red de Parques Naturales (DOG 21.06.2016).
NAVARRA	— Decreto Foral 36/2016, de 1 de junio, designa el LIC denominado «Embalse de las Cañas» como ZEC, se aprueba el Plan de Gestión de la ZEC y se actualiza el Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva Natural «Embalse del Salobre de las Cañas» (BON 05.05.2016). — Decreto Foral 37/2016, de 1 de junio, designa el LIC denominado «Estanca de los Dos Reinos» como ZEC y se aprueba el Plan de Gestión de la ZEC y del Enclave Natural EN-13 «Laguna de Dos Reinos» (BON 05.05.2016). — Decreto Foral 50/2016, 20 julio, designa el LIC denominado «Laguna del Juncal» como ZEC, se aprueba el Plan de Gestión de la ZEC y se actualiza el Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva Natural «Laguna del Juncal» (BON 16.08.2016).
PAÍS VASCO	— Decreto 83/2016, 31 mayo, designa Aizkorri-Aratz ZEC (BOPV 29.08.2016). — Decreto 86/2016, 31 mayo, designa el Lago de Caicedo Yuso y Arreo ZEC y se declara el Biotopo Protegido del Diapiro de Añana (BOPV 23.08.2016).

Estructura Orgánica

CATALUÑA	— Decreto 262/2016, 7 junio, reestructura el Departamento de Gobernación, Administraciones Públicas y Vivienda (DOGC 09.06.2016).
----------	---

Medio Ambiente

BALEARES	— Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental (BOIB 20.08.2016 y BOE 17.09.2016). — Modificación de la Ordenanza Municipal de Uso y Aprovechamiento de Playas y Puntos de Baño del Municipio de Ibiza, para el establecimiento de zonas libres de humo y la declaración de la zona de la playa de Ses Figueres como playa libre de humo (BOIB 07.06.2016).
GALICIA	— Decreto 119/2016, 28 julio, aprueba el Catálogo de los paisajes de Galicia (DOG 25.08.2016).
VALENCIA	— Decreto-Ley 4/2016, 10 junio, establece medidas urgentes para garantizar la gestión de residuos municipales (DOGV 14.06.2016).

Ordenación del Territorio y Urbanismo

ANDALUCÍA	— Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable (BOJA 05.08.2016 y BOE 14.09.2016).
CASTILLA Y LEÓN	— Acuerdo 40/2016, 23 junio, aprueba la Estrategia de Regeneración Urbana (BOCyL 27.06.2016).

NORMATIVA AUTONÓMICA**Vivienda**

-
- | | |
|-----------|---|
| ANDALUCÍA | — Ley 3/2016, 9 de junio, protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación de préstamos y créditos hipotecarios sobre la vivienda (BOJA 16.06.2016). |
| | — Decreto 141/2016, 2 agosto, Plan de Vivienda y Rehabilitación 2016-2020 (BOJA 08.08.2016). |
| MURCIA | — Ley 10/2016, 7 junio, de reforma de la Ley 6/2015 de la Vivienda y de la Ley 4/1996 del Estatuto de los Consumidores y Usuarios (BORM 15.06.2016). |
-

Desde BBOOE 21.07.2016 hasta 30.09.2016
Desde BB00 CC.AA. 01.05.2016 hasta 31.08.2016

Planeamiento urbanístico

PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN MUNICIPIOS MAYORES DE 20.000 HABITANTES					
COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	Población derecho 2015	Figura vigente	Fecha figura
ANDALUCÍA	ALMERÍA	Adra	24.670	Normas subsidiarias	1996
		Almería	194.203	Plan general	1999
		Ejido (El)	85.961	Plan general	2009
		Níjar	28.056	Plan general	2009
		Roquetas de Mar	90.623	Plan general	2009
		Vícar	24.571	Normas subsidiarias	2001
	CÁDIZ	Algeciras	118.920	Plan general	2001
		Arcos de la Frontera	31.193	Plan general	1995
		Barbate	22.808	Plan general	1995
		Barrios (Los)	23.167	Plan general	2008
		Cádiz	120.468	Plan general	2011
		Chiclana de la Frontera	82.777	Normas subsidiarias	1987
		Conil de la Frontera	22.136	Plan general	2001
		Jerez de la Frontera	212.876	Plan general	2009
		Línea de la Concepción (La)	63.352	Plan general	1985
		Puerto de Santa María (El)	88.335	Plan general	2012
		Puerto Real	41.509	Plan general	2010
		Rota	29.123	Plan general	1995
		San Fernando	96.131	Plan general	2011
		San Roque	29.373	Plan general	2000
		Sanlúcar de Barrameda	67.433	Plan general	1997
	CÓRDOBA	Cabra	20.837	Plan general	2010
		Córdoba	327.362	Plan general	2002
		Lucena	42.697	Plan general	2000
		Montilla	23.519	Plan general	2012
		Palma del Río	21.522	Plan general	2005
		Priego de Córdoba	22.936	Plan general	2015
		Puente Genil	30.167	Plan general	1991

(continuación)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	Población derecho 2015	Figura vigente	Fecha figura
ANDALUCÍA	GRANADA	Almuñécar	27.391	Plan general	1987
		Armillá	23.623	Plan general	2008
		Baza	20.668	Plan general	2010
		Granada	235.800	Plan general	2001
		Loja	20.893	Normas subsidiarias	1994
		Maracena	21.816	Normas subsidiarias	1995
		Motril	60.777	Plan general	2004
	HUELVA	Aljaraque	20.357	Plan general	1999
		Almonte	23.254	Plan general	2006
		Ayamonte	20.357	Normas subsidiarias	1993
		Huelva	146.318	Plan general	1999
		Isla Cristina	21.193	Plan general	2013
		Lepe	27.675	Plan general	2006
		Moguer	21.383	Normas subsidiarias	1992
	JAÉN	Alcalá la Real	22.036	Plan general	2005
		Andújar	38.246	Plan general	2010
		Jaén	115.395	Plan general	2014
		Linares	59.737	Plan general	1995
		Martos	24.398	Plan general	2014
		Úbeda	34.930	Plan general	1996
	MÁLAGA	Alhaurín de la Torre	38.523	Normas subsidiarias	1990
		Alhaurín el Grande	24.338	Plan general	1994
		Antequera	41.141	Plan general	2010
		Benalmádena	66.598	Plan general	2003
		Cártama	24.592	Plan general	2009
		Coín	21.561	Plan general	1998
		Estepona	67.080	Plan general	1994
		Fuengirola	77.525	Plan general	2010
		Málaga	569.130	Plan general	2011
		Marbella	139.537	Plan general	1986
		Mijas	79.483	Plan general	2000
		Nerja	21.185	Plan general	2000
		Rincón de la Victoria	43.135	Plan general	1992
		Ronda	35.676	Plan general	1993
		Torremolinos	67.492	Plan general	1996
		Vélez-Málaga	78.166	Plan general	1996
	SEVILLA	Alcalá de Guadaira	74.845	Plan general	1994
		Bormujos	21.362	Plan general	2014
		Camas	26.861	Plan general	2000

(continuación)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	Población derecho 2015	Figura vigente	Fecha figura
ANDALUCÍA	SEVILLA	Carmona	28.656	Normas subsidiarias	1984
		Coria del Río	30.358	Normas subsidiarias	2001
		Dos Hermanas	131.317	Plan general	2002
		Écija	40.320	Plan general	2010
		Lebrija	27.449	Plan general	2015
		Mairena del Alcor	22.749	Normas subsidiarias	1994
		Mairena del Aljarafe	44.388	Plan general	2003
		Morón de la Frontera	28.223	Plan general	1982
		Palacios y Villafranca (Los)	38.157	Plan general	2008
		Rinconada (La)	38.180	Plan general	2007
		San Juan de Aznalfarache	21.390	Normas subsidiarias	1983
		Sevilla	693.878	Plan general	2006
		Tomares	24.743	Plan general	2005
		Utrera	52.558	Plan general	2002
ARAGÓN	HUESCA	Huesca	52.239	Plan general	2003
	TERUEL	Teruel	35.590	Plan general	1985
	ZARAGOZA	Zaragoza	664.953	Plan general	2008
BALEARS (ILLES)	BALEARS (ILLES)	Calvià	50.328	Plan general	2009
		Ciutadella de Menorca	29.098	Plan general	2006
		Eivissa	49.975	Plan general	2009
		Inca	30.651	Plan general	2012
		Llucmajor	34.618	Plan general	1985
		Manacor	40.170	Normas subsidiarias	1980
		Maó	28.006	Plan general	1987
		Marratxí	35.726	Normas subsidiarias	1999
		Palma de Mallorca	400.578	Plan general	1999
		Sant Antoni de Portmany	23.631	Plan general	2001
		Sant Josep de sa Talaia	25.674	Normas subsidiarias	1986
CANARIAS	PALMAS (LAS)	Santa Eulalia del Río	35.812	Normas subsidiarias	2012
		Agüimes	30.294	Plan general	2004
		Arrecife	56.940	Plan general	2004
		Arucas	37.054	Plan general	2014
		Gáldar	24.235	Plan general	2006
		Ingenio	30.258	Plan general	2005
		Mogán	22.277	Normas subsidiarias	1987
		Oliva (La)	25.199	Normas subsidiarias	2000
		Palmas de Gran Canaria (Las)	379.766	Plan general	2012
		Puerto del Rosario	37.363	Plan general	1996
		San Bartolomé de Tirajana	54.932	Plan general	1996

(continuación)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	Población derecho 2015	Figura vigente	Fecha figura
CANARIAS	PALMAS (LAS)	Santa Lucía de Tirajana	69.069	Plan general	2003
		Teguise	21.454	Plan general	2014
		Telde	102.078	Plan general	2008
		Tías	20.019	Plan general	2005
	SANTA CRUZ DE TENERIFE	Adeje	45.405	Plan general	2007
		Arona	79.928	Plan general	2011
		Candelaria	26.490	Plan general	2007
		Granadilla de Abona	44.846	Plan general	2005
		Guía de Isora	20.373	Plan general	2010
		Icod de los Vinos	22.659	Plan general	2009
		Llanos de Aridane (Los)	20.227	Plan general	2011
		Orotava (La)	41.317	Plan general	2004
		Puerto de la Cruz	29.412	Plan general	2006
		Realejos (Los)	36.276	Plan general	2004
		San Cristóbal de La Laguna	152.843	Plan general	2005
		Santa Cruz de Tenerife	203.811	Plan general	2014
		Tacoronte	23.893	Plan general	2010
CANTABRIA	CANTABRIA	Camargo	30.766	Plan general	1988
		Castro-Urdiales	31.833	Plan general	1997
		Piélagos	24.360	Plan general	1993
		Santander	173.957	Plan general	2012
		Torrelavega	53.496	Plan general	1986
CASTILLA-LA MANCHA	ALBACETE	Albacete	172.121	Plan general	1999
		Almansa	24.837	Plan general	1985
		Hellín	30.592	Plan general	1994
		Villarrobledo	25.989	Plan general	1993
	CIUDAD REAL	Alcázar de San Juan	31.269	Plan general	1992
		Ciudad Real	74.427	Plan general	1997
		Puertollano	50.035	Plan general	1990
		Tomelloso	37.645	Plan general	1984
		Valdepeñas	30.514	Plan general	2011
	CUENCA	Cuenca	55.428	Plan general	1995
	GUADALAJARA	Azuqueca de Henares	34.896	Plan general	1999
		Guadalajara	83.391	Plan general	2012
	TOLEDO	Illescas	25.964	Plan general	2010
		Seseña	21.558	Normas subsidiarias	1996
		Talavera de la Reina	85.150	Plan general	2011
		Toledo	83.226	Plan general	2008

(continuación)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	Población derecho 2015	Figura vigente	Fecha figura
CASTILLA Y LEÓN	ÁVILA	Ávila	58.358	Plan general	2006
	BURGOS	Aranda de Duero	32.880	Plan general	2000
		Burgos	177.100	Plan general	2014
		Miranda de Ebro	36.173	Plan general	2006
		Miranda de Ebro	36.173	Plan general	2006
	LEÓN	León	127.817	Plan general	2004
		Ponferrada	66.884	Plan general	2007
		San Andrés del Rabanedo	31.745	Plan general	2010
	PALENCIA	Palencia	79.595	Plan general	2015
	SALAMANCA	Salamanca	146.438	Plan general	2007
	SEGOVIA	Segovia	52.728	Plan general	2008
	SORIA	Soria	39.168	Plan general	2014
	VALLADOLID	Laguna de Duero	22.601	Plan general	2011
		Medina del Campo	21.110	Plan general	2008
		Valladolid	303.905	Plan general	2003
	ZAMORA	Zamora	63.831	Plan general	2011
CATALUÑA	BARCELONA	Badalona	215.654	Plan general	1976
		Barberà del Vallès	32.545	Plan general	2010
		Barcelona	1.604.555	Plan general	1976
		Castellar del Vallès	23.442	Plan general	2005
		Castelldefels	63.891	Plan general	1976
		Cerdanyola del Vallès	57.413	Plan general	1976
		Cornellà de Llobregat	86.376	Plan general	1976
		Esparreguera	21.701	Plan general	2005
		Esplugues de Llobregat	45.626	Plan general	1976
		Gavà	46.405	Plan general	1976
		Granollers	60.101	Plan general	2013
		Hospitalet de Llobregat (L')	252.171	Plan general	1976
		Igualada	38.751	Plan general	2003
		Manlleu	20.228	Plan general	2008
		Manresa	74.655	Plan general	1997
		Martorell	27.694	Plan general	1992
		Masnou (El)	22.923	Plan general	2001
		Mataró	124.867	Plan general	2005
		Molins de Rei	25.155	Plan general	1976
		Mollet del Vallès	51.650	Plan general	2005
		Montcada i Reixac	34.377	Plan general	1976
		Olesa de Montserrat	23.536	Plan general	1993
		Pineda de Mar	25.968	Plan general	1992
		Prat de Llobregat (El)	63.014	Plan general	1976

(continuación)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	Población derecho 2015	Figura vigente	Fecha figura
CATALUÑA	BARCELONA	Premià de Mar	27.944	Plan general	2010
		Ripollet	37.445	Plan general	1976
		Rubí	74.536	Plan general	2006
		Sabadell	207.814	Plan general	1978
		Sant Adrià de Besòs	35.814	Plan general	1976
		Sant Andreu de la Barca	27.340	Plan general	1981
		Sant Boi de Llobregat	82.195	Plan general	1976
		Sant Cugat del Vallès	87.830	Plan general	1976
		Sant Feliu de Llobregat	43.800	Plan general	1976
		Sant Joan Despí	33.264	Plan general	1976
		Sant Pere de Ribes	29.666	Plan general	2001
		Sant Vicenç dels Horts	27.983	Plan general	1976
		Santa Coloma de Gramenet	116.950	Plan general	1976
		Santa Perpètua de Mogoda	25.466	Plan general	2005
		Sitges	28.269	Plan general	2006
		Terrassa	215.214	Plan general	2003
		Vic	42.498	Plan general	2011
		Viladecans	65.549	Plan general	1976
		Vilafranca del Penedès	39.224	Plan general	2004
		Vilanova i la Geltrú	65.684	Plan general	2001
		Vilassar de Mar	20.447	Plan general	2006
	GIRONA	Blanes	39.132	Plan general	2010
		Figueres	45.346	Plan general	2001
		Girona	97.586	Plan general	2006
		Lloret de Mar	37.618	Plan general	2007
		Olot	33.944	Plan general	2004
		Palafrugell	22.733	Plan general	2007
		Salt	29.342	Plan general	2005
		Sant Feliu de Guíxols	21.586	Plan general	2006
	LLEIDA	Lleida	138.542	Plan general	2003
	TARRAGONA	Amposta	20.952	Plan general	2008
		Calafell	24.256	Plan general	2011
		Cambrils	32.915	Plan general	2006
		Reus	103.194	Plan general	2005
		Salou	26.459	Plan general	2003
		Tarragona	131.255	Plan general	2013
		Tortosa	33.864	Plan general	2007
		Valls	24.321	Plan general	1988
		Vendrell (El)	36.558	Plan general	2006

(continuación)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	Población derecho 2015	Figura vigente	Fecha figura
CATALUÑA	TARRAGONA	Vila-seca	22.332	Plan general	1993
CIUDAD AUT. DE CEUTA	CEUTA	Ceuta	84.263	Plan general	1992
CIUDAD AUT. DE MELILLA	MELILLA	Melilla	85.584	Plan general	1995
COMUNIDAD DE MADRID	MADRID	Alcalá de Henares	198.750	Plan general	1991
		Alcobendas	113.055	Plan general	2009
		Alcorcón	167.136	Plan general	2008
		Algete	20.148	Plan general	2003
		Aranjuez	58.168	Plan general	1996
		Arganda del Rey	54.533	Plan general	1985
		Arroyomolinos	26.846	Normas subsidiarias	2001
		Boadilla del Monte	48.775	Plan general	2015
		Ciempozuelos	23.696	Plan general	2008
		Collado Villalba	62.056	Plan general	2001
		Colmenar Viejo	47.601	Plan general	2002
		Coslada	86.919	Plan general	1995
		Fuenlabrada	195.180	Plan general	1999
		Galapagar	32.294	Normas subsidiarias	1976
		Getafe	174.921	Plan general	2003
		Leganés	186.907	Plan general	2000
		Madrid	3.141.991	Plan general	1997
		Majadahonda	70.800	Plan general	1998
		Mejorada del Campo	22.902	Plan general	1988
		Móstoles	206.263	Plan general	2009
		Navalcarnero	26.672	Plan general	2009
		Paracuellos de Jarama	22.293	Plan general	2001
		Parla	125.056	Plan general	1997
		Pinto	48.660	Plan general	2002
		Pozuelo de Alarcón	84.558	Plan general	2002
		Rivas-Vaciamadrid	81.473	Plan general	2004
		Rozas de Madrid (Las)	93.520	Plan general	1994
		San Fernando de Henares	40.188	Plan general	2002
		San Sebastián de los Reyes	84.944	Plan general	2002
		Torrejón de Ardoz	126.934	Plan general	1999
		Torrelodones	23.117	Normas subsidiarias	1997
		Tres Cantos	43.309	Plan general	2003
		Valdemoro	72.854	Plan general	2004
		Villaviciosa de Odón	27.075	Plan general	1999

(continuación)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	Población derecho 2015	Figura vigente	Fecha figura
COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA	NAVARRA	Barañain	20.475	Plan general	1991
		Pamplona/Iruña	195.853	Plan general	2003
		Tudela	35.388	Plan general	1991
COMUNIDAD VALENCIANA	ALICANTE/ ALACANT	Alcoy/Alcoi	59.567	Plan general	1989
		Alfàs del Pi (L')	21.700	Plan general	1987
		Alicante/Alacant	328.648	Plan general	1987
		Altea	22.385	Plan general	1982
		Aspe	20.406	Plan general	1995
		Benidorm	69.045	Plan general	1990
		Calpe/Calp	21.540	Plan general	1998
		Campello (El)	27.356	Plan general	2011
		Crevillent	28.465	Plan general	2011
		Dénia	41.553	Plan general	2013
		Elche/Elx	227.312	Plan general	1998
		Elda	53.248	Plan general	1985
		Ibi	23.321	Plan general	2000
		Jávea/Xàbia	27.681	Plan general	1990
		Mutxamel	24.256	Normas subsidiarias	1998
		Novelda	26.146	Normas subsidiarias	1992
		Nucia (La)	20.039	Plan general	1988
		Orihuela	82.675	Plan general	1990
		Petrer	34.586	Plan general	1998
		Pilar de la Horadada	21.629	Plan general	2000
		San Vicente del Raspeig/ Sant Vicent del Raspeig	56.302	Plan general	1990
		Sant Joan d'Alacant	22.825	Plan general	2013
		Santa Pola	31.657	Plan general	2009
		Torreveija	88.447	Plan general	1987
		Villajoyosa/Vila Joiosa (La)	33.878	Plan general	1999
		Villena	34.361	Plan general	1991
	CASTELLÓN/ CASTELLÓ	Almazora/Almassora	25.488	Plan general	1998
		Benicarló	26.403	Plan general	1986
		Burriana	34.708	Plan general	2004
		Castellón de la Plana/Castelló de la Plana	171.669	Normas subsidiarias	2015
		Onda	24.963	Plan general	1998
		Vall d'Uixó (La)	31.671	Plan general	1995
		Vila-real	50.580	Plan general	1994
		Vinaròs	28.190	Plan general	2001

(continuación)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	Población derecho 2015	Figura vigente	Fecha figura
COMUNIDAD VALENCIANA	VALENCIA/ VALÈNCIA	Alaquàs	29.838	Plan general	2015
		Alboraya	23.819	Plan general	1992
		Aldaia	31.120	Plan general	1990
		Alfajar	21.125	Plan general	1992
		Algemesí	27.633	Plan general	2012
		Alzira	44.554	Plan general	2002
		Bétera	22.349	Plan general	2000
		Burjassot	37.546	Plan general	1990
		Carcaixent	20.479	Plan general	1998
		Catarroja	27.688	Plan general	2011
		Cullera	22.236	Plan general	1995
		Gandia	75.514	Plan general	1999
		Llíria	22.745	Plan general	2003
		Manises	30.807	Plan general	1989
		Mislata	43.320	Plan general	1988
		Moncada	21.842	Plan general	1989
		Oliva	26.190	Plan general	1983
		Ontinyent	35.621	Plan general	2007
		Païporta	24.810	Plan general	1998
		Paterna	67.340	Plan general	1990
		Picassent	20.427	Plan general	1999
		Pobla de Vallbona (La)	22.994	Plan general	2006
		Quart de Poblet	24.864	Plan general	2002
		Requena	20.621	Plan general	2013
		Riba-roja de Túria	21.391	Plan general	1997
		Sagunto/Sagunt	64.944	Plan general	1992
		Sueca	28.252	Plan general	2001
		Torrent	80.107	Plan general	1991
		Valencia	786.189	Plan general	1989
		Xàtiva	29.095	Plan general	2000
		Xirivella	28.963	Plan general	1989
EXTREMADURA	BADAJOZ	Almendralejo	34.265	Plan general	1996
		Badajoz	149.892	Plan general	2007
		Don Benito	36.971	Plan general	2015
		Mérida	58.971	Plan general	2000
		Villanueva de la Serena	26.021	Plan general	1983
	CÁCERES	Cáceres	95.617	Plan general	2010
GALICIA	CORUÑA (A)	Plasencia	40.755	Plan general	1997
		Ames	30.267	Plan general	2002

(continuación)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	Población derecho 2015	Figura vigente	Fecha figura
GALICIA	CORUÑA (A)	Arteixo	30.950	Normas subsidiarias	1995
		Cambre	24.076	Normas subsidiarias	1994
		Carballo	31.283	Plan general	2016
		Coruña (A)	243.870	Plan general	2013
		Culleredo	29.593	Plan general	1987
		Ferrol	69.452	Plan general	2001
		Narón	39.565	Plan general	2002
		Oleiros	34.693	Plan general	2015
		Ribeira	27.372	Plan general	2003
		Santiago de Compostela	95.612	Plan general	2008
	LUGO	Lugo	98.134	Plan general	2011
	OURENSE	Ourense	106.231	Plan general	2003
	PONTEVEDRA	Cangas	26.520	Normas subsidiarias	1994
		Estrada (A)	21.025	Plan general	2013
		Lalín	20.005	Plan general	1999
		Marín	25.084	Plan general	2012
		Ponteareas	22.990	Normas subsidiarias	1995
		Pontevedra	82.539	Plan general	2015
		Redondela	29.697	Normas subsidiarias	1988
		Vigo	294.098	Plan general	2009
		Vilagarcía de Arousa	37.482	Plan general	2000
LA RIOJA	RIOJA (LA)	Calahorra	23.955	Plan general	2007
		Logroño	151.344	Plan general	2002
PAÍS VASCO	ÁLAVA	Vitoria-Gasteiz	243.918	Plan general	2001
	GUIPÚZCOA	Arrasate/Mondragón	22.055	Plan general	2003
		Donostia-San Sebastián	186.095	Plan general	2010
		Eibar	27.414	Plan general	2008
		Errenteria	39.276	Plan general	2004
		Irun	61.481	Plan general	1999
		Zarautz	22.988	Plan general	2008
	VIZCAYA	Barakaldo	100.228	Plan general	2000
		Basauri	41.304	Plan general	2000
		Bilbao	345.141	Plan general	1995
		Durango	28.899	Normas subsidiarias	2005
		Erandio	24.234	Normas subsidiarias	1992
		Galdakao	29.344	Plan general	1995
		Getxo	78.846	Plan general	2001
		Leioa	30.715	Plan general	2001
		Portugalete	46.718	Plan general	2011

(continuación)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	Población derecho 2015	Figura vigente	Fecha figura
PAÍS VASCO	VIZCAYA	Santurtzi	46.284	Plan general	1998
		Sestao	28.052	Plan general	2000
PRINCIPADO DE ASTURIAS	ASTURIAS	Avilés	80.880	Plan general	2006
		Castrillón	22.735	Plan general	2001
		Gijón	274.290	Plan general	2011
		Langreo	41.738	Plan general	2011
		Mieres	40.338	Plan general	1996
		Oviedo	221.870	Plan general	2006
		Siero	52.191	Plan general	2006
REGIÓN DE MURCIA	MURCIA	Águilas	34.772	Plan general	1993
		Alcantarilla	41.021	Plan general	1984
		Alhama de Murcia	21.351	Plan general	2008
		Caravaca de la Cruz	25.851	Plan general	2005
		Cartagena	216.301	Plan general	2012
		Cieza	35.115	Plan general	2008
		Jumilla	25.484	Plan general	2004
		Lorca	91.714	Plan general	2003
		Mazarrón	32.150	Plan general	1989
		Molina de Segura	69.331	Plan general	2006
		Murcia	439.889	Plan general	2001
		San Javier	31.915	Normas subsidiarias	1990
		San Pedro del Pinatar	24.339	Plan general	1984
		Torre-Pacheco	34.469	Normas subsidiarias	1987
		Torres de Cotillas (Las)	21.399	Plan general	2010
		Totana	30.916	Plan general	2011
		Yecla	34.100	Plan general	1984

Recensiones y reseñas de libros recibidos

Todos los libros reseñados están catalogados y disponibles para consulta en la Biblioteca General del Ministerio de Fomento:

<http://www.fomento.gob.es/WebOpacInternet>

Las alamedas en España e Hispanoamérica. Materiales para su estudio. COLLANTES DE TERÁN, A. & R. GUTIÉRREZ, Sevilla, 2016, Centro de Estudios Paisaje y Territorio; 188 pp.; ISBN: 978-84-608-8147-6

Los cambios urbanos acaecidos durante la Edad Moderna siguen siendo un interesante y esclarecedor ámbito de estudio para la comprensión de la ciudad actual. A diferencia de la medieval, la moderna toma ostensiblemente consciencia, y por consiguiente forma, de sus valores como escenario de relación social. La mayor parte del sistema urbano europeo, excepciones aparte, mantiene durante esta época un modo de crecimiento orgánico; sin embargo, las intervenciones en el entramado urbano, más o menos extensas, que nunca secundarias, potencian el simbolismo de instituciones que emergen con fuerza desde la Baja Edad Media, como los consejos municipales, y que anuncian los profundos cambios sociales que traerá la Edad Contemporánea. Las plazas mayores o reales, los pequeños ensanches o la utilización de la geometría vegetal para la ordenación de espacios de paseo extramuros demuestran que el orden urbano medieval, gobernado por la función defensiva y comercial y definido en el paisaje urbano sobre todo por la huella de la religión, deviene en nuevos signos que expresan gustos también nuevos en la forma de vida y en la imagen urbanas. Uno de los medios principales y pioneros de transformación de los extramuros urbanos españoles, aunque también con ejemplos intramuros, son estos paseos públicos o alamedas. La obra de Antonio Collantes de Terán y Ramón Gutiérrez no solo cubre un hueco de conocimiento, dado que las alamedas españolas e hispanoamericanas eran conocidas en la bibliografía al uso de forma parcial, sino que realiza una importante tarea de sistematización y clasificación tipológica que establece una referencia básica con la que contrastar cualquier paseo arbolado construido durante la Edad Moderna y principios de la Contemporánea. En palabra de sus autores, este libro se convierte en una investigación de base.

La obra se enmarca en una iniciativa de estudios sobre paisaje y espacios públicos urbanos de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de la

Junta de Andalucía de 2009 a través del Centro de Estudios Paisaje y Territorio. La vegetación es considerada para sus autores un punto de partida en la relación entre la ciudad y su paisaje, toda vez que ha sido un medio de embellecimiento urbano que, de los jardines interiores, se difunde al conjunto del espacio urbano a partir del siglo XVI. Este trabajo desmonta la recurrente referencia a que los paseos parisinos dieciochescos, o incluso al paseo del Prado madrileño, son el inicio de las alamedas, para reforzar la idea de que los siglos XVI y XVII fueron fundamentales, no solo por el número de ellas en las ciudades españolas e hispanoamericanas, sino por su naturaleza de lugar de sociabilidad. Además, más allá de la mejora de la imagen urbana y de la creación de espacios de encuentro y solaz, las alamedas ofrecen claves urbanísticas que a menudo han generado importantes palancas o antecedentes de desarrollo urbano. El XIX es, no obstante, fundamental en la redefinición de estos espacios, tanto por la aparición de nuevos modelos de parques y espacios de paseo y encuentro, como por la propia remodelación de las antiguas alamedas.

El trabajo se estructura en tres capítulos de desigual extensión y objeto. El primero posee un carácter conceptual y de contexto, tanto histórico como geográfico. Define y establece la importancia del paseo público durante la Edad Moderna, y sus tipologías en razón de la localización, diseño, función y relación, en su caso, con piezas urbanas próximas. También diferencia entre la ciudad española y la hispanoamericana. De particular interés resulta el punto titulado «¿Una nueva ciudad?», en el que se contextualiza la contribución urbanística de las alamedas a las realidades urbanas y cómo, a diferencia de lo que sucederá desde el siglo XIX a partir de estos mismos y de otros espacios similares, los paseos públicos modernos no tuvieron intención de hacer ciudad, sino de incorporarse orgánicamente a la morfología heredada «sin la pretensión de transformarla desde el punto de vista formal, otra cosa sería el funcional» (p. 21).

La presentación de las alamedas españolas, el capítulo 2, firmado por Antonio Collantes de Terán, además de aspectos generales aporta una tipología según el origen de la propia alameda (adaptación de caminos, acceso a edificios religiosos o civiles extramuros, riber-

ras fluviales y marítimas, espacios perimetrales y otras tipologías) y cuestiones relacionadas con su diseño (el aspecto más débil de estos paseos según su autor, tanto por los materiales utilizados como por el comportamiento de usuarios y gestores) y con su capacidad de generar entramado urbano. El capítulo finaliza con la mirada al uso social de estos paseos; para ello se acude a numerosas descripciones textuales históricas en las que se expresa la utilidad que en ellos encontraron caballeros, burgueses y pueblo llano.

El capítulo 3, dedicado a las alamedas hispanoamericanas, está firmado por Ramón Gutiérrez. La creación de alamedas en la América española también fue precoz, a finales del siglo xvi, casi al mismo tiempo que las de la metrópoli. No obstante, y aparte de los tempranos ejemplos de Ciudad de México, Lima y Cusco, el autor señala que el siglo xviii es en el que aparece un mayor número de estos espacios, entre otras razones por la mayor entidad de las poblaciones coloniales y porque las plazas mayores, auténticos catalizadores de la vida urbana de aquellas ciudades, comienzan a compartir el protagonismo de su multifuncionalidad con otros ámbitos en los que aparecen «espacios sociales alternativos» (p. 63). Desde el punto de vista geográfico, el autor dedica apartados diferenciados a las alamedas de México, a las que aplica un exhaustivo análisis, y Cuba; a las de Sudamérica, con especial atención a Lima, Cusco y, con análisis menos profundos, a Quito, Arequipa, Ayacucho, La Paz, Sucre, Santiago de Chile, Buenos Aires, San Román de Nueva Orán, Córdoba y San Juan.

El trabajo no presenta conclusiones o reflexiones finales, aunque concluye con una «Acotación final» en la que se advierte de que la mención a los paseos presentados «es obviamente parcial y busca promover el estudio y el desarrollo de trabajos que contribuyen a un conocimiento mayor [...]» (p. 127). No obstante, los autores aportan una amplia bibliografía sobre el objeto del libro, estructurada en «Referencias generales», «Alamedas españolas» y «Alamedas americanas», así como un interesante apéndice en el que se incluyen datos básicos sobre 167 alamedas españolas (con mención de la localidad en la que se ubican, su denominación, datación y referencias bibliográficas históricas).

Esta obra se convierte, en fin, en un importante recurso que va más allá del conocimiento de un elemento que se añade a la ciudad y que explica en buena medida aún hoy la morfología de importantes piezas urbanas españolas e hispanoamericanas. Ofrece la evidencia palpable de la relación entre espacio urbano, cultura e historia cotidiana. Se trata sin duda de aspectos que también aparecen en otros países europeos y de sus áreas de influencia, pero la alameda española posee características diferenciadoras y singulares y este libro ayuda a conocerlas y apreciarlas mejor.

Víctor Fernández Salinas

Profesor titular de Geografía Humana de la Universidad de Sevilla.

La barriada de Cañero. Una pieza singular en el desarrollo urbano de Córdoba. Federico Abad, Utopía Libros, Córdoba, 2016; 17 × 24 cm; 413 pp.; pvp. 18 €; ISBN: 978-84-945344-1-6

La Sagrada Familia, entidad benéfica promovida en 1947 por el obispo Fray Albino tras su llegada a Córdoba, se embarcó en un ambicioso proyecto de vivienda social que supuso la construcción de 4.840 casas agrupadas en dos barriadas, la que lleva su nombre y la de Cañero. Se trataba de una operación de gran calado en una ciudad con un enorme déficit de alojamiento para las clases trabajadoras, agravado por la emigración rural masiva y en un periodo, el de la posguerra, en que escaseaban los materiales de construcción.

Cañero se levantó entre 1951 y 1958, simultáneamente a la barriada de Fray Albino. Al margen de los fundamentos ideológicos subyacentes, la construcción extensiva, inspirada en esos poblados de colonización que le otorgaron su aspecto rural, vino dada por la precariedad de los materiales, la abundante mano de obra barata y el bajo precio de unos terrenos ubicados en la periferia del núcleo urbano. Pero ello trajo consigo el enfrentamiento del obispo con el alcalde Cruz-Conde, quien se negaba a asumir el alto coste que suponía urbanizar tantos kilómetros de calles. Esta carencia, junto a las deficiencias constructivas originadas por la necesidad acuciante de alojar a las familias y la baja calidad de la edificación, llevaría a sus habitantes a fundar una asociación vecinal pionera en nuestro país en 1963.

El presente trabajo aborda el estudio de Cañero en sus más diversos aspectos: urbanístico, arquitectónico, demográfico, antropológico, jurídico, político o biográfico, y de manera especial el histórico. Como indica el subtítulo de la obra, *La barriada de Cañero* traza un recorrido por el desarrollo urbano de Córdoba desde sus orígenes prerromanos hasta el momento en que se crea el barrio, y de este mismo — así como del sector de la ciudad en el que se inserta— hasta la actualidad.

Además, al ser objeto de su análisis una iniciativa de vivienda social, el libro indaga en dicho fenómeno como respuesta desde el siglo xix a las pésimas condiciones en las que habitaban las clases desfavorecidas, tanto en Córdoba y en España como en los países pioneros.

Contemplada en su conjunto, la barriada de Cañero es sin duda alguna la monografía en torno a un barrio más completa de cuantas se han publicado en nuestro país hasta el momento.

Contenido

1. Descripción, situación y clima
2. Contexto histórico
3. Los actores

4. La Asociación Benéfica La Sagrada Familia
5. Contexto físico: los terrenos
6. Estudio tipológico
7. Estudio histórico
8. Estudio demográfico
9. La Asociación de Vecinos
10. Usos y servicios en la barriada
11. Conclusión
12. Bibliografía
13. Apéndice: composición de la Junta Directiva de la AVVC desde su fundación.

Federico Abad (Córdoba, 1961) es escritor y músico. Licenciado en Pedagogía Musical y diplomado en Magisterio por Humanidades, ha cursado estudios de piano clásico y jazz. Trabajó como programador informático. Actualmente es profesor de música e imparte cursos de posgrado y para profesores. Comenzó a escribir a los once años. Entre su obra literaria cabe destacar la novela juvenil *Quince* (Berenice, 2006), el libro de poemas en estrofas clásicas *Metro* (Reino de Cordelia, 2011, XIV premio Eladio Cabañero de Poesía), y el poemario *La noche del siglo veinte* (Caja Sur, 1999). Ha obtenido diversos premios de relato, entre ellos el prestigioso Gabriel Sijé de Novela Corta. Su faceta de músico se refleja en la guía práctica de iniciación al lenguaje musical *¿Do re qué?* (Berenice, 2006-2014), que gracias a su divulgación en España e Hispanoamérica ha alcanzado la 6.ª edición, y en *La colección Dolores Belmonte, estudio etnomusicológico sobre un cancionero infantil de la Andalucía oriental* (Centro de Documentación Musical de Andalucía, 2008), así como en la elaboración de contenidos y textos para el área museográfica del Centro Flamenco Fosforito (Posada del Potro, Córdoba). Ha compuesto dos álbumes musicales: *Paisajes*, un conjunto de 15 estudios para piano, y *Radio Jungla*, 8 temas instrumentales latinos. Es autor de tres guías monumentales sobre Sevilla, Granada y Málaga y su provincia (Ediciones Ilustres, 2000/2001/2002), traducidas al francés, inglés y alemán. Su gran afición viajera le ha llevado a visitar 24 países. Una selección de sus fotografías de viajes se expone en la página web personal. Suele asimismo hacer incursiones en el ámbito del diseño gráfico, fundamentalmente en logotipos y cartelería, y en la edición de sitios web y blogs.

Engañosas transparencias. Observaciones y reflexiones suscitadas por una visita a la casa Farnsworth. Jacques Herzog, Pierre de Meuron; Gustavo Gili, S. L., Barcelona, 2016; 14 × 20 cm; 96 pp.; 64 ilustraciones; pvp. 22 €; ISBN: 978-84-252299-5-4

Engañosas transparencias intenta centrarse en el tema de la transparencia como forma de expresión en la arquitectura y en el arte, esforzándose por entender las intenciones y las opiniones que ocultan los más importantes arquitectos y artistas.

La transparencia no es simplemente transparencia. La transparencia tiene muchos matices, lo que supondría un potencial artístico interesante para expresar ambivalencia. Sin embargo, la transparencia tiene que ver principalmente con asociaciones positivas y con la esperanza: en la política, en el mundo de las finanzas, en los edificios. La transparencia se considera como un tipo de polo opuesto a todo lo oculto; incluso sustituye a la duda, porque con ella nada está encubierto, todo sale a la luz, aunque también este «salir a la luz» sea tan solo una apariencia.

La obra de los arquitectos Herzog & de Meuron es por todos conocida y ha sido ampliamente publicada en numerosas monografías y revistas. Sin embargo, rara vez los arquitectos se han prodigado con la escritura. Engañosas transparencias es el primer libro de ensayo escrito por los arquitectos suizos, quienes, después de una visita a la casa Farnsworth de Mies van der Rohe, abordan el tema de la transparencia como forma de expresión en la arquitectura y en el arte, esforzándose por entender las intenciones y las opiniones que ocultan los más importantes arquitectos y artistas.

Jacques Herzog y Pierre de Meuron reflexionan sobre la estrategia del engaño de la transparencia a través de obras destacadas de importantes artistas y arquitectos del siglo xx. Los nombres de los arquitectos y los artistas que aquí relacionamos entre sí seguramente nunca se hayan reunido hasta ahora en una lista común: Bruno Taut, Iván Leoníдов, Marcel Duchamp, Mies van der Rohe, Dan Graham y Gerhard Richter. Sin embargo, sí que hay algo que los une: su obra marca las etapas decisivas en la evolución desde la modernidad hasta los tiempos contemporáneos.

Contenido

Introducción.

Vidrio y espejos.

La arquitectura y el arte trazan dos líneas de evolución distintas, incluso opuestas.

Bruno Taut: La corona de la ciudad.

Iván Leoníдов: Città del Sole.

Marcel Duchamp: Le Grand Verre.

Ludwig Mies van der Rohe: Casa Farnsworth.

Dan Graham: Alteration to a Suburban House.

Gerhard Richter: Acht Grau.

Jacques Herzog y Pierre de Meuron fundaron Herzog & de Meuron en Basilea en 1978, un estudio que, con el paso de los años, se ha ampliado a un equipo internacional de socios y colaboradores que en la actualidad trabajan en proyectos en Europa, América y Asia. El estudio tiene su sede principal en Basilea y cuenta con delegaciones en Hamburgo, Londres, Madrid, Nueva York y Hong Kong. Herzog & de Meuron han diseñado un amplio abanico de proyectos, desde la pequeña escala de

Libros y Revistas

las casas unifamiliares hasta la grande de proyectos urbanísticos. El estudio, conocido por sus proyectos públicos culturales y por su colaboración con artistas, ha recibido numerosos premios, entre

los que se incluyen el Premio Pritzker (2001), la Medalla de Oro del RIBA (2007), el Praemium Imperiale (2007) y el Mies Crown Hall Americas Prize (2014).

Acuse de recibo

Todos las publicaciones recibidas están catalogadas y disponibles para consulta en la Biblioteca General del Ministerio de Fomento:

<<http://www.fomento.es/WebOpaclnternet/abnetcl.exe/>>

1. Arquitectura y vivienda

Paisagem ambiente: 32 a 35, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo.

Pós: revista do programa de pós-graduação em arquitetura e urbanismo da fauusp: 37 junio 2015. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo.

Global Tenant: enero y abril, 2016. International Union of tenant quarterly magazine.

2. Ciencias Regionales, Geografía

Cadernos de Geografia: 33 y 34. Universidade de Coimbra. Faculdade de letras, Coimbra.

Cuadernos de Geografía: 97, 2015. Universidad de Valencia, Facultad de Geografía e Historia Valencia.

Documents d'anàlisi Geogràfica: 61/3 setembre-diciembre 2015. Universidad Autónoma de Barcelona.

Estudios Geográficos: LXXVI 279, julio-diciembre 2015. Instituto de Economía y Geografía Consejo Superior de Investigaciones Científicas Madrid

Méditerranée: 124, 2015. Institut de Géographie, Aix-en-Provence.

Revista Geográfica de América Central: 54 y 55. Escuela de Ciencias Geográficas Universidad Nacional Heredia Costa Rica.

3. Economía urbana y regional

CT Catastro: 84 y 85. Dirección General del Catastro. MEH.

Economistas: 145 y Extraordinario 146-147. Dedicado a: España 2015 Colegio de Economistas Madrid.

Revista de Estudios Regionales: 102 a 106. Universidades de Andalucía, Málaga.

Revista de la CEPAL: 115-117. Naciones Unidas CEPAL, Santiago de Chile.

Revista de Estudios Regionales: 101, septiembre-diciembre 2014. Universidades de Andalucía, Málaga.

Revista de Estudios Regionales: 102, enero-abril 2015. Universidades de Andalucía, Málaga.

Revista de la CEPAL: 113, agosto 2014. Naciones Unidas CEPAL, Santiago de Chile.

Revista de la CEPAL: 112, abril 2014. Naciones Unidas CEPAL, Santiago de Chile.

Revista de la CEPAL: 114, diciembre 2014. Naciones Unidas CEPAL, Santiago de Chile.

4. Sociología urbana y regional

Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros: 241 a 244. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.

Relaciones: 140-145, 2014-2016. El Colegio de Michoacan, Zamora, México.

Revista Crítica de Ciências Sociais: 107, setembro 2015. Centro de Estudos Sociais, Coimbra.

Revista de Ciencias Sociales: 149 y 150. Universidad de Costa Rica.

5. Urbanismo

Ciudades: 18, 2015. Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid.

Les annales de la Recherche urbaine: 111, février 2016. Plan Urbanisme Construction Architecture Francia.

Villes en parallèle: 47-48. Décembre 2013. Laboratoire de Géographie Urbaine Francia.

6. Varios

Anuario de Estudios Centroamericanos: 41, 2015. Informe. Instituto de Investigaciones Sociales Universidad de Costa Rica.

Herencia: 28, n° 1, 2015. Programa de Rescate y Revitalización del Patrimonio Cultural Universidad de Costa Rica.

Káñina Revista de Artes y Letras de la Universidad de Costa Rica: XXXIXI, 2, 2015. Universidad de Costa Rica San José.

Revista de Filología y Lingüística de la Universidad de Costa Rica, enero-junio 2015. Universidad de Costa Rica.

Índices de CIUDAD Y TERRITORIO

Estudios Territoriales

Vol. XLVIII Año 2016,

números: 187 a 190 (cuarta época)

- Índice cronológico:** con los 54 artículos publicados en los cuatro números aparecidos, siguiendo su **orden de inserción** en la Revista, incorporando:
 - numérico correlativo que se les ha atribuido en el conjunto de ÍNDICES CRONOLÓGICOS de la cuarta época (desde 2010)
 - el título del trabajo
 - el nombre y apellidos de sus respectivos autores
 - el n.º de CYTET
 - su paginación dentro del volumen (año)
 - descriptores que se han utilizado para remitir a ellos en el correspondiente **índice de materias**.
- Índice onomástico de autores:** recoge la ordenación alfabética por apellidos de los colaboradores de estos volúmenes de la Revista, remitiéndose a su respectivo trabajo mediante la referencia del mismo Índice cronológico.
- Índice de materias/descriptores:** mediante las referencias numéricas se remite a los correspondientes artículos del Índice cronológico.

La Secretaria de Redacción de CyTET
Madrid, diciembre de 2016

1. Índice cronológico de números y artículos

Nº 187, VOL XLVIII. Primavera 2016

• PRESENTACIÓN

346 «Presentación»

Rafael MATA OLMO

187: 5-7. Descript.: Presentaciones

• ESTUDIOS

347 «La definición y delimitación del sistema metropolitano español: permanencias y cambios entre 2001 y 2011»

J. M. FERIA TORIBIO & L. MARTÍNEZ BERNABÉU

187: 9-24. Descript.: Áreas metropolitanas. Dinámicas urbanas. España.

348 «Las pequeñas ciudades y aglomeraciones ibéricas: identificación, dinámicas y estrategias»

Lorenzo LÓPEZ TRIGAL

187: 25-42. Descript.: Ciudad y aglomeración pequeña. Estrategia urbana. Dinámica urbana. Escenario urbano. Sistema urbano ibérico.

349 «Estrategias y políticas públicas de ordenación turística en Canarias»

ANTONIO RAMÓN OJEDA & ALEJANDRO GONZÁLEZ MORALES & SANTIAGO HERNÁNDEZ TORRES

187: 43-56. Descript.: Espacio turístico. Ordenación del territorio. Planificación turística. Políticas territoriales. Estrategias territoriales. Canarias.

350 «Recuperando la periferia: la rehabilitación energética de Ciudad de los Ángeles en Madrid»

D. MORCILLO ÁLVAREZ & C. ARJONA MARTÍN & N. MARTÍN ACOSTA

- 187:** 57-76. Descript.: Rehabilitación. Eficiencia energética. Vivienda social. Área de Rehabilitación Integral. Ciudad de los Ángeles (Madrid).
- 351 **«El Estatuto Municipal de 1924 y la profesionalización del urbanismo en España: el caso de Ceuta»**
María Cristina GARCÍA GONZÁLEZ & Salvador GUERRERO
187: 77-95. Descript.: Estatuto Municipal. Ceuta. Urbanismo. Siglo XX.
- 352 **«Enajenación de bienes inmuebles públicos y militares y regeneración urbana en Italia: incertidumbres y problemas pendientes»**
Francesco GASTALDI & Federico CAMERIN
187: 97-103. Descript.: Enajenación del patrimonio inmobiliario público. Áreas militares abandonadas. Regeneración urbana. Italia.
- 353 **«Sobre los manuales *Der Städtebau* y el urbanismo en Latinoamérica: de Camillo Sitte a Karl Brunner»**
Arturo ALMANDOZ MARTE
187: 105-120. Descript.: Urbanismo. Manuales. Camillo Sitte. Karl Brunner. América Latina.
- OBSERVATORIO INMOBILIARIO
- 354 **«El mercado de vivienda se fortalecerá en 2016»**
Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ
187: 125-140. Descript.: Mercado inmobiliario español.
- DOCUMENTACIÓN
- 355 **«Crónica Jurídica»**
Omar BOUAZZA ARIÑO
187: 153-155. Descript.: Normativa jurídica.
- 356 **«Normativa estatal y autonómica»**
Francisca PICAZO RUIZ
187: 156-160. Descript.: Índices de legislación urbanística de 2015-016. España.
- Nº 188, VOL XLVIII. Verano 2016
 Monográfico Crisis, gobiernos locales y políticas urbanas.
- PRESENTACIÓN
- 357 **«Crisis, gobiernos locales y políticas urbanas»**
Marc MARTÍ-COSTA & Joan SUBIRATS
188: 181-186. Descript.: Crisis. Políticas urbanas. Presentaciones.
- ESTUDIOS
- 358 **«Crisis y evolución de la gobernanza urbana en España»**
- Marc MARTÍ-COSTA & Mariona TOMÀS**
188: 187-199. Descript.: Gobernanza urbana. España. Urbanismo de austeridad. Madrid. Barcelona.
- 359 **«La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y su incidencia en los Sistemas Locales de Bienestar»**
José LuíS MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS
188: 201-212. Descript.: Reforma local. Estado social. Sistemas locales de bienestar. Servicios públicos. Gobernanza. Administraciones locales.
- 360 **«Derecho a la vivienda y crisis económica: la vivienda como problema en la actual crisis económica»**
Eva GARCÍA PÉREZ & Michael JANOSCHKA
188: 213-228. Descript.: Vivienda. Políticas públicas. Crisis. Fondos transnacionales de inversión.
- 361 **«Redefiniendo la relación entre la industria y la ciudad contemporánea ¿una nueva prioridad en la agenda urbana?»**
Maria BUHIGAS & Miquel PYBUS OLIVERAS
188: 229-237. Descript.: Industria. Ciudad posindustrial. Terciarización. Reindustrialización.
- 362 **«Crisis, ciudad y tecnología: ¿una solución inteligente?»**
Hug MARCH & Ramon RIBERA-FUMAZ & Pep VIVAS I ELIAS
188: 239-248. Descript.: Smart City. Economía política urbana. Gobernanza urbana. Tecnologías de la Información y la Comunicación.
- 363 **«El papel de la innovación social frente a la crisis»**
Ismael BLANCO & Helena CRUZ GALLACH & Rubén MARTÍNEZ MORENO & Marc PARÉS
188: 249-260. Descript.: Barrios. Innovación social. Crisis económica. Crisis social.
- 364 **«Movimientos sociales y políticas urbanas locales en tiempo de crisis: el caso de Torrelodones»**
Luis A. COLLADO CUETO & Santiago FERNÁNDEZ MUÑOZ
188: 261-279. Descript.: Movimientos sociales. Políticas urbanas. Torrelodones (Madrid).
- OBSERVATORIO INMOBILIARIO
- 365 **«El fortalecimiento gradual del mercado de vivienda»**
Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ
188: 285-300. Descript.: Mercado inmobiliario español.
- INTERNACIONAL
- 366 **«Grecia»**
Dimitra SIATITSA
188: 301-304. Descript.: Grecia. Vivienda.

- EXPERIENCIAS
 - 367 «El Pla Buits de Barcelona»
Carles BAIGES
188: 305-312. Descript.: Barcelona. Pla Buits. Solares.
 - DOCUMENTACIÓN
 - 368 «Crónica Jurídica»
Omar BOUAZZA ARIÑO
188: 313-319. Descript.: Normativa jurídica.
 - 369 «Normativa estatal y autonómica»
188: 321-327. Descript.: Índices de legislación urbanística de 2015-16. España.
- Nº 189, VOL XLVIII. Otoño 2016
- PRESENTACIÓN
 - 370 «Presentación»
Rafael MATA OLMO
189: 349-352. Descript.: Presentaciones.
 - ESTUDIOS
 - 371 «Teorías de la planificación territorial: métodos de decisión»
Manuel BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA
189: 353-368. Descript.: Teoría de la planificación. Planificación territorial. Planificación racional. Planificación comunicativa.
 - 372 «Regeneración urbana en conjuntos de vivienda protegida: terminología, contexto actual y retos para su progreso»
Noelia CERVERO SÁNCHEZ
189: 369-382. Descript.: Regeneración urbana. Rehabilitación. Renovación. Vivienda protegida.
 - 373 «El alquiler privado como vivienda social en España»
Montserrat PAREJA-EASTAWAY & Teresa SÁNCHEZ-MARTÍNEZ
189: 383-398. Descript.: Alquiler privado. Vivienda social. Crisis. Vulnerabilidad.
 - 374 «¿Infraestructuras verdes en la planificación territorial española?»
Víctor Manuel RODRÍGUEZ ESPINOSA & Francisco AGUILERA BENAVENTE
189: 399-418. Descript.: Infraestructura Verde. Ordenación del territorio. Planificación ambiental. Planes subregionales.
 - 375 «La necesidad de nuevas propuestas metodológicas de valoración en la vivienda»
Joaquín CATALÁ ALÍS & José Vicente FERRANDO CORELL & Felipe Antonio DE LAMA SANTOS
189: 419-436. Descript.: Vivienda. Valoración de la vivienda. Cualidades de valor. Nivel socioeconómico. Burbuja inmobiliaria.
 - 376 «La edificación suburbana y rural de Andalucía. 2001 y 2006»
José Manuel CUENCA MUÑOZ
189: 438-454. Descript.: Fenómeno suburbano. Periurbano. Área de difusión. Densidad de edificación. Andalucía.
 - 377 «Geografía de la ocupación urbana del Anillo Verde Metropolitano de Madrid: del camuflaje autárquico a la exhibición neoliberal»
Lourdes JIMÉNEZ GARCINUÑO
189: 455-470. Descript.: Anillo Verde. Cultura Urbanística. Área Metropolitana. Planeamiento Urbanístico. Comunidad de Madrid.
 - 378 «¿Está compensado el sobrecoste de una mejor insonorización? Una evaluación para el mercado residencial barcelonés»
José Manuel ROMO OROZCO & CARLOS MARMOLEJO DUARTE & Francesc DAUMAL I DOMÈNECH
189: 471-486. Descript.: Control del ruido. Valoración contingente. Modelos logísticos.
 - OBSERVATORIO INMOBILIARIO
 - 379 «Mercado de vivienda. Se refuerza la recuperación en 2016»
Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ
189: 493-506. Descript.: Mercado de vivienda.
 - EXPERIENCIAS
 - 380 «Una propuesta policéntrica y conectada ferroviariamente para recualificar la periferia de Roma»
José M. DE UREÑA & Francesca ROSSI
189: 509-516. Descript.: Plan de Roma. Periferia metropolitana.
 - 381 «Roma. La Ciudad a Reestructurar y los Programas Integrados del Plan de Ordenación de Roma '08»
Irene POLI & Chiara RAVAGNAN
189: 517-523. Descript.: Plan de Roma. Periferia metropolitana. Programas integrados.
 - 382 «Unfinished. El Pabellón de España en la 15a Bienal de Arquitectura de Venecia. León de Oro a la mejor participación nacional»
Graziella TROVATO
189: 524-528. Descript.: Pabellón de España. Bienal de Arquitectura de Venecia.
 - DOCUMENTACIÓN
 - 383 «Crónica Jurídica: Avances recientes en el reconocimiento efectivo del derecho a una vivienda digna»
Omar BOUAZZA ARIÑO

- 189:** 529-535. Descript.: Normativa jurídica. Sentencia demolición viviendas ilegales. Turismo. Patrimonio cultural.
- 384 **«Normativa estatal y autonómica»**
Francisca PICAZO RUIZ
189: 536-538. Descript.: Índices de legislación urbanística de 2016. España.
- Nº 190, VOL XLVIII. Invierno 2016
- PRESENTACIÓN
- 385 **«Presentación»**
Rafael MATA OLMO
190: 559-562. Descript.: Presentaciones.
- ESTUDIOS
- 386 **«Nuevos debates sobre escalas en política de aguas: Estado, cuencas hidrográficas y comunidades autónomas en España»**
Leandro DEL MORAL ITUARTE & Nuria HERNÁNDEZ-MORA ZAPATA
190: 563-584. Descript.: Políticas de escala. Ajuste especial. Cuenca hidrográfica. Gestión del agua. Organismos de cuenca.
- 387 **«Las experiencias italo-hispánicas sobre el ideal urbano-social borbónico en la Ilustración»**
Carlos QUEVEDO ROJAS
190: 585-594. Descript.: Ilustración. Colonización. Borbones. Ciudad ideal. Reforma social.
- 388 **«Efectos del planeamiento municipal en la protección de la Red Natura 2000: Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid»**
Braulio GARCÍA SUÁREZ & Sergio DE LA CRUZ MATEOS
190: 595-608. Descript.: Red Natura 2000. Espacios naturales protegidos. Ordenación del territorio. Urbanismo. Planeamiento urbanístico. Biodiversidad. Corredor ecológico. Infraestructuras verdes. Sostenibilidad.
- 389 **«Las estrategias de rehabilitación en los planes de vivienda: Comunidad Valenciana 1986-2015»**
Gabino PONCE HERRERO
190: 609-628. Descript.: Rehabilitación arquitectónica. Viviendas. Centros históricos. Planes de vivienda.
- 390 **«Tres propuestas, tres teorías urbanas: Barrio Miraflores (Zaragoza)»**
José María ORDEIG CORSINI & Abigail SÁNCHEZ VELASCO & Elena LACILLA LARRODÉ
190: 629-642. Descript.: Urbanismo. Historia urbana contemporánea. Diseño urbano. Miraflores (Zaragoza).
- 391 **«Iniciativas de patrimonialización de conjuntos de vivienda social en Europa»**
Ainhoa DIEZ DE PABLO & Luis MOYA GONZÁLEZ
190: 643-654. Descript.: Patrimonialización. Rehabilitación. Vivienda social.
- 392 **«Varsovia, de la sintonía territorial a la vivienda social»**
José María LÓPEZ JIMÉNEZ
190: 655-674. Descript.: Funcionalismo. Urbanismo socialista. Ciudad policéntrica. Microdistritos.
- 393 **«Propuesta metodológica para estudiar el paisaje urbano: aplicación de caso en Temuco, Chile»**
Miguel GÓMEZ VILLARINO & María Teresa GÓMEZ VILLARINO
190: 675-694. Descript.: Paisaje urbano. Imagen. Percepción. Sistema territorial. Convenio Europeo del Paisaje. Temuco (Chile).
- OBSERVATORIO INMOBILIARIO
- 394 **«Mercado de vivienda: persiste la recuperación, se modera el ritmo»**
Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ
190: 701-716. Descript.: Mercado inmobiliario español.
- EXPERIENCIAS
- 395 **«Jardín de la memoria en Vinaroz, Castellón»**
Camilla MILETO & Fernando VEGAS
190: 717-724. Descript.: Jardín público. Convento histórico. Memoria histórica. Vinaroz (Castellón).
- 396 **«El panteón de la familia Soriano Manzanet en Vila-real (Castellón)»**
Camilla MILETO & Fernando VEGAS
190: 725-732. Descript.: Panteón. Tradición ceramista. Vila-real (Castellón).
- 397 **«Ordenación y ejecución de Manzana de Equipamiento Social para Jóvenes, Ogíjares, Granada»**
Ángel FERNÁNDEZ AVIDAD & Elena GONZÁLEZ AVIDAD
190: 733-741. Descript.: Inserción urbana. Equipamiento social. Ogíjares (Granada).
- DOCUMENTACIÓN
- 398 **«Crónica Jurídica»**
Omar BOUAZZA ARIÑO
190: 743-747. Descript.: Normativa jurídica.
- 399 **Normativa estatal y autonómica**
Francisca PICAZO RUIZ
190: 748-752. Descript.: Índices de legislación urbanística de 2015-2016. España.
- 400 **Planeamiento General de los Municipios mayores de 20.000 habitantes adaptado a TRLS/07.**
190: 753-764. Descript.: Estado del planeamiento municipal. España.

2. Índice onomástico de autores

(Los números indicados se refieren al nº del artículo del Índice cronológico anterior)

AGUILERA BENAVENTE Francisco: 374.
 ALMANDOZ MARTE Arturo: 353.
 ARJONA MARTÍN C.: 350
 BAIGES CAMPRUBÍ Carles: 367.
 BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA Manuel: 371.
 BLANCO FILLOLA Ismael: 363.
 BOUAZZA ARIÑO Omar: 355, 368, 383.
 BUHIGAS María: 361.
 CAMERIN Federico: 352.
 CATALÁ ALÍS Joaquín: 375.
 CERVERO SÁNCHEZ Noelia: 372.
 COLLADO CUETO Luis Ángel: 364.
 CRUZ GALLACH Helena: 363.
 CRUZ MATEOS Sergio de la: 388.
 CUENCA MUÑOZ José Manuel: 376.
 DAUMAL I DOMÈNECH Francesc: 378.
 DÍEZ DE PABLO Ainhoa: 391.
 FERIA TORIBIO J. M.: 347.
 FERNÁNDEZ MUÑOZ Santiago: 364.
 FERRANDO CORELL José Vicente: 375.
 GARCÍA GONZÁLEZ María Cristina: 351.
 GARCÍA PÉREZ Eva: 360.
 GARCÍA SUÁREZ Brauli: 388.
 GASTALDI Francesco: 352.
 GÓMEZ VILLARINO María Teresa: 393.
 GÓMEZ VILLARINO Miguel: 393.
 GONZÁLEZ MORALES Alejandro: 349.
 GUERRERO Salvador: 351.
 HERNÁNDEZ-MORA ZAPATA Nuria: 386.
 HERNÁNDEZ TORRES Santiago: 349.
 JANOSCHKA Michael: 360.
 JIMÉNEZ GARCINUÑO Lourdes: 377.
 LACILLA LARRODÉ Elena: 390.
 LAMA SANTOS Felipe Antonio De: 375.
 LÓPEZ JIMÉNEZ José María: 392.
 LÓPEZ TRIGAL Lorenzo: 348.
 MARCH CORBELLÀ Hug: 362.
 MARMOLEJO DUARTE Carlos: 378.
 MARTÍ-COSTA, Marc: 357, 358.
 MARTÍN ACOSTA N.: 350.
 MARTÍNEZ ALONSO CAMPS José Luis: 359.
 MARTÍNEZ BERNABÉU L.: 347.
 MARTÍNEZ MORENO Rubén: 363.
 MATA OLMO Rafael: 346, 370, 385.
 MORAL ITUARTE Leandro DEL: 386.
 MORCILLO ÁLVAREZ D.: 350.
 MOYA GONZÁLEZ Luis: 391.
 ORDEIG CORSINI José María: 390.
 PAREJA-EASTAWAY Montserrat: 373.
 PARÉS Marc: 363.
 PICAZO RUIZ Francisca: 356, 384.
 POLI Irene: 381.
 PONCE HERRERO Gabino: 389.
 PYBUS OLIVERAS Miquel: 361.

QUEVEDO ROJAS Carlos: 387.
 RAMÓN OJEDA Antonio: 349.
 RAVAGNAN Chiara: 381.
 RIBERA FUMAZ Ramón: 362.
 RODRÍGUEZ ESPINOSA Víctor Manuel: 374.
 RODRÍGUEZ LÓPEZ Julio: 354, 365, 379.
 ROMO OROZCO José Manuel: 378.
 ROSSI Francesca: 380.
 SÁNCHEZ-MARTÍNEZ Teresa: 373.
 SÁNCHEZ VELASCO Abigail: 390.
 SIATITSA Dimitra: 366.
 SUBIRATS Joan: 357.
 TOMÀS FORNÉS Mariona: 358.
 TROVATO Graziella: 382.
 UREÑA José M. De: 380.
 VIVAS I ELIAS Pep: 362.

3. Índice de Descriptores de materias

Administraciones locales: 359.
 Ajuste especial: 386.
 Alquiler privado: 373.
 América Latina: 353.
 Andalucía: 376.
 Anillo Verde: 377.
 Área de difusión: 376.
 Área de Rehabilitación Integral: 350.
 Área Metropolitana: 347, 377.
 Áreas militares abandonadas: 352.
 Barcelona: 358, 367.
 Barrios: 363.
 Bienal de Arquitectura de Venecia: 382.
 Biodiversidad: 387.
 Borbones: 387.
 Burbuja inmobiliaria: 375.
 Camillo Sitte: 353.
 Canarias: 349.
 Centros históricos: 389.
 Ceuta: 351.
 Ciudad de los Ángeles (Madrid): 350.
 Ciudad Ideal: 387.
 Ciudad policéntrica: 392.
 Ciudad postindustrial: 361.
 Ciudad y aglomeración pequeña: 348.
 Colonización: 387.
 Comunidad de Madrid: 377.
 Control del ruido: 378.
 Convenio Europeo del Paisaje: 393.
 Convento histórico: 717.
 Corredor ecológico: 388.
 Crisis económica: 363.
 Crisis social: 363.
 Crisis: 357, 360, 373.
 Cualidades de valor: 375.
 Cuenca hidrográfica: 386.
 Cultura Urbanística: 377.
 Densidad de edificación: 376.
 Dinámicas urbanas: 347, 348.

Libros y Revistas

- Diseño urbano: 390.
Economía política urbana: 362.
Eficiencia energética: 350.
Enajenación del patrimonio inmobiliario público: 352.
Equipamiento social: 733.
Escenarios urbanos: 348.
Espacio turístico: 349.
Espacios naturales protegidos: 388.
España: 347, 358, 369, 383.
Estado social: 359.
Estatuto Municipal: 351.
Estrategias territoriales: 349.
Estrategias urbanas: 348.
Fenómeno suburbano: 376.
Fondos transnacionales de inversión: 360.
Funcionalismo: 392.
Gestión del agua: 386.
Gobernanza urbana: 358, 362.
Gobernanza: 359.
Grecia: 366.
Historia urbana contemporánea.: 390.
Ilustración: 387.
Imagen: 393.
Índices legislación urbanística: 356, 369, 383.
Industria: 361.
Infraestructura Verde: 374.
Innovación social: 363.
Inserción urbana: 733.
Italia: 352.
Jardín público: 717.
Karl Brunner: 353.
Madrid: 358.
Manuales: 353.
Memoria histórica: 717.
Mercado de vivienda: 379.
Mercado inmobiliario español: 354, 365.
Microdistritos: 392.
Miraflores (Zaragoza): 390.
Modelos logísticos: 378.
Movimientos sociales: 364.
Nivel socioeconómico: 375.
Normativa jurídica: 355, 368, 383.
Ogíjares (Granada): 733.
Ordenación del territorio: 349, 374, 388.
Organismos de cuenca: 386.
Pabellón de España: 382.
Paisaje urbano: 393.
Panteón: 725.
Patrimonialización: 391.
Patrimonio cultural: 383.
Percepción: 393.
Periferia metropolitana: 380, 381.
Periurbano: 376.
Pla Buits: 367.
Plan de Roma: 380, 381.
Planeamiento urbanístico: 377, 388.
Planes de vivienda: 389.
Planes subregionales: 374.
Planificación ambiental: 374.
Planificación comunicativa: 371.
Planificación racional: 371.
Planificación territorial: 371.
Planificación turística: 349.
Políticas de escala: 386.
Políticas públicas: 360.
Políticas territoriales: 349.
Políticas urbanas: 357, 364.
Presentaciones: 346, 357, 370.
Programas integrados: 381.
Red Natura 2000: 388.
Infraestructuras verdes.
Reforma local: 359.
Reforma Social: 387.
Regeneración urbana: 352, 372.
Regeneración urbana: 372.
Rehabilitación: 350, 372, 389, 391.
Reindustrialización: 361.
Renovación: 372.
Sentencia demolición viviendas ilegales: 383.
Servicios públicos: 359.
Siglo XX: 351.
Sistema territorial: 393.
Sistemas locales de bienestar: 359.
Sistemas urbanos ibéricos: 348.
Smart City: 362.
Solares: 367.
Sostenibilidad: 388.
Tecnologías de la Información y la Comunicación: 362.
Temuco (Chile): 393.
Teoría de la planificación: 371.
Terciarización: 361.
Torrelodones (Madrid): 364.
Tradición ceramista: 725.
Turismo: 383.
Urbanismo: 351, 353, 388, 390.
Urbanismo de austeridad: 358.
Valoración contingente: 378.
Valoración de la vivienda: 375.
Urbanismo socialista: 392.
Vila-real (Castellón): 717.
Vinaroz (Castellón): 725.
Viviendas: 360, 366, 375, 389.
Vivienda protegida: 372.
Vivienda social: 350, 373, 391.
Vulnerabilidad: 373.

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 / 7431
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 7431
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
P. Castellana, 67 - 28046 Madrid

Por correo electrónico: cpublic@fomento.es

Por teléfono: +34 91 597 7261

Los datos personales que nos facilita serán tratados por este Ministerio con la finalidad exclusiva de gestionar su suscripción a la revista. Podrá ejercer en todo momento sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición presentando un escrito en registro presencial (Pº Castellana 67) o en el registro electrónico (<http://sede.fomento.gob.es>) del Ministerio de Fomento, dirigido al Centro de Publicaciones.

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES se ofrece como medio de expresión para cuantos deseen exponer trabajos de investigación, estudios, teorías, metodologías, informaciones y noticias que supongan una aportación sobre algunos de los siguientes temas:

- Ordenación del Territorio
- Urbanismo
- Ciencia regional
- Infraestructuras territoriales y urbanas
- Planificación y desarrollo
- Vivienda y suelo

La correspondencia para todo lo referente a Redacción, diríjase a:

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES

Ministerio de Fomento
Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda
Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo
Subdirección General de Urbanismo
P.º de la Castellana, 67
28046 Madrid - España
Teléfono: 91 597 75 17 - Fax: 91 597 50 61
correo electrónico: CyTET@fomento.es

Administración y suscripciones:
Ministerio de Fomento
Pza. San Juan de la Cruz, s/n
28071 Madrid

La Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo y la Redacción de la Revista no se hacen partícipes de las opiniones expresadas por los autores en los artículos que se insertan.

Edita:

Ministerio de Fomento © Secretaría General Técnica
Centro de Publicaciones

Redacción:

Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo

Diseño original

Nic & Will, S.L.

Creación ilustración de portada

Anaïs García Pérez

Maquetación:

Phoenix comunicación gráfica, S. L.

Suscripción Anual:

España: 30 euros / Extranjero: 42 euros

Números sueltos:

España: 9 euros / Extranjero: 12 euros

NIPO: 161-15-029-6

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Centro virtual de publicaciones del Ministerio de Fomento
www.fomento.gob.es

Centro virtual de publicaciones del Ministerio de Fomento:
www.fomento.gob.es

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado:
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Título de la obra: **Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales. C y TET nº190 invierno 2016. Vol. XLVIII. Cuarta época**

Autor: **Ministerio de Fomento, Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo.**

Año de edición: **2016**

Características Edición:

Iª edición electrónica: diciembre 2016

Adobe Acrobat:

Formato: PDF

Tamaño: 22 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.

