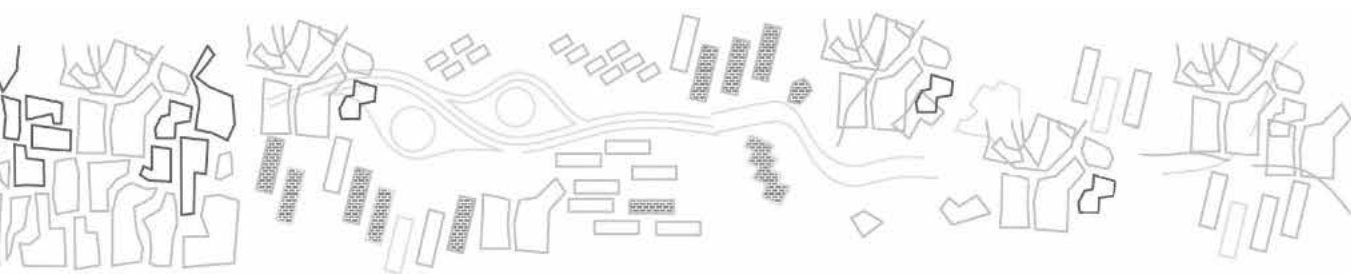


CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

CyTET



Vol. XLIX. Cuarta época **Nº 191** primavera 2017

Enfoque estratégico en sostenibilidad urbana

Política de infraestructuras en España

**Unidades urbanas y regeneración urbana
en Castilla y León**

Revitalización urbanística: el modelo malagueño

El barrio del Cabanyal-Canyameral de Valencia

Los planos de Zaragoza de Dionisio Casañal

**Documentación especial:
agendas urbanas y Hábitat III**



◀ 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)

Nieves Regina MAÑUECO DEL HOYO
Directora del Centro de Publicaciones
(Ministerio de Fomento)

Director

Rafael MATA OLMO
Universidad Autónoma de Madrid

Subdirector

Jorge OLCINA CANTOS
Universidad de Alicante

Secretario

Eduardo de SANTIAGO RODRÍGUEZ
Coordinación: M^a José HERNÁNDEZ SÁNCHEZ
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 PICCOLO
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, Avery Index of architectural periodicals de la Columbia University.

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

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

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

Índice

Presentación

Presentación: Rafael MATA OLMO	5
---	---

Estudios

Enfoque estratégico de las actuaciones de sostenibilidad urbana en la planificación regional en Italia: la conurbación de Cosenza-Rende (Calabria) Mauro FRANCINI & Annunziata PALERMO & Maria Francesca VIAPIANA	9
Política de infraestructuras en España: un modelo a revisar Josep Vicent BOIRA MAIQUES	27
Recuperando el concepto urbanístico de barrio: unidades urbanas y regeneración urbana en Castilla y León Juan Luis DE LAS RIVAS SANZ & Miguel FERNÁNDEZ-MAROTO & Enrique RODRIGO González & Mónica MARTÍNEZ SIERRA	45
Reinención patrimonial y revitalización urbanística: a propósito del modelo malagueño Víctor FERNÁNDEZ SALINAS & Rocío SILVA PÉREZ	63
El barrio del Cabanyal-Canyamelar de Valencia: historia y futuro Jorge HERVÁS MÁS	81
Los planos de Zaragoza de Dionisio Casañal (1880-1911): su utilización en la planificación y la gestión municipal José Luis VILLANOVA VALERO & Ramón BETRÁN ABADÍA	99
ABSTRACTS	113

Observatorio Inmobiliario

La construcción residencial apoyará el crecimiento en 2017 Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ	119
---	-----

Experiencias/Experiences

Parque Educativo de Chigorodó Luca BULLARO	137
Casa Rana y Centro de Música y Arte. Dos proyectos de la ONG Made in Earth en la India Giancarlo ARTESE	143

Documentación

Agendas Urbanas

El Pacto de Amsterdam y la Agenda Urbana de la Unión Europea
Eduardo de SANTIAGO RODRÍGUEZ 151

Agenda de Naciones Unidas
Sonia HERNÁNDEZ PARTAL 163

Después de Hábitat III. Aproximación a un análisis crítico de la Nueva Agenda Urbana
Carlos VERDAGUER VIANA-CÁRDENAS 173

Crónica Jurídica
Omar BOUAZZA ARIÑO 183

Normativa estatal y autonómica
Francisca PICAZO 187

Libros y Revistas

Recensiones y reseñas de libros recibidos 191

Presentación

Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, en el prestigioso *Avery Index of Architectural Periodicals de la Columbia University*

Se inicia este número misceláneo con el artículo titulado «Enfoque estratégico de las actuaciones de sostenibilidad urbana en la planificación territorial en Italia: la conurbación de Cosenza-Rende (Calabria)», del que son autores Mauro FRANCINI, Annunziata PALERMO y Maria Francesca VIAPIANA, profesores del Departamento de Ingeniería Civil de la Universidad de Calabria. El texto aborda las dificultades, desde la perspectiva del desarrollo sostenible, de la integración de la planificación medioambiental y urbanística, fragmentada en Italia tanto en las competencias, como en los centros decisorios. El artículo presenta los resultados de un estudio científico dirigido a la identificación de un modelo de coordinación eficaz de ambas vertientes en el contexto de planes urbanísticos con un enfoque estratégico, considerando el nivel regional como el más adecuado para desempeñar funciones de dirección y coordinación en los aspectos medioambientales en el marco de la ordenación territorial a partir de una experiencia llevada a cabo en una red de ciudades de tamaño medio y de elevada densidad situada en el norte de Calabria (Italia).

Sigue el texto de Josep Vicent BOIRA, del Departamento de Geografía de la Universitat de València, «Política de infraestructuras en España. Un modelo a revisar». El autor parte de la constatación del interés general que han suscitado las infraestructuras de transporte en la historia contemporánea de España, donde tradicionalmente se han vinculado los problemas de desarrollo a este asunto. El artículo aborda críticamente los avances producidos a lo largo del siglo xx, especialmente a partir de la década de los 80, con las más importantes inversiones entre 1997 y 2009, que, a juicio del

autor, se han planificado sobre presupuestos controvertidos, primando la extensión sobre el uso y la equidad sobre la eficiencia. El artículo plantea la necesidad de adaptar las infraestructuras de transporte a un nuevo escenario, reforzando las de mercancías, abandonando el mapa radial y asumiendo la pertenencia de España a una red transeuropea que ha de marcar las decisiones de futuro.

La contribución de Juan Luis DE LAS RIVAS SANZ, Miguel FERNÁNDEZ-MAROTO, Enrique RODRIGO GONZÁLEZ y Mónica MARTÍNEZ SIERRA, arquitectos del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, lleva por título «Recuperando el concepto urbanístico de barrio. Unidades urbanas y regeneración urbana en Castilla y León». En el contexto de la importancia creciente de la regeneración urbana dentro del marco normativo nacional y autonómico, algunas comunidades autónomas, como la castellano-leonesa, han introducido nuevas figuras, en concreto la de las «unidades urbanas», objeto de análisis en el artículo a partir de los trabajos de revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid. El caso objeto de estudio pone de manifiesto, a juicio de los autores, la utilidad de la figura citada para el diagnóstico del espacio urbano consolidado y su papel como instrumento de ordenación del suelo urbano que, partiendo de una visión integral de la ciudad existente, facilite la regeneración de sus espacios.

Víctor FERNÁNDEZ SALINAS y Rocío SILVA PÉREZ, del Departamento de Geografía Humana de la Universidad de Sevilla, abordan en su artículo «Reinversión patrimonial y revitalización urbanística: a propósito del modelo malagueño» los procesos de recualificación y trans-

formación urbanas recientes en Málaga en el contexto del renovado entendimiento del patrimonio y su utilización como reclamo turístico. Con ese objeto se presenta la ciudad en términos espaciales y patrimoniales, considerando al mismo tiempo el planeamiento urbanístico y estratégico. Frente a la herencia de deterioro urbano continuado, Málaga cuenta con numerosos recursos naturales y culturales, aunque de carácter dispar en cuanto a reconocimiento y conservación, con los que se ha comprometido en un proceso de reinversión patrimonial apoyado en una oferta museística potente y la configuración de un nuevo modelo turístico-especulativo que utiliza y reinventa el patrimonio como estrategia para alcanzar más proyección y atractivo en el contexto del mercado global de flujos turísticos. El texto concluye con el análisis de las diferentes concreciones del modelo y con un diagnóstico de los escenarios más significativos.

Jorge HERVÁS MAS, jurista y profesor del Departamento de Urbanismo de Universitat Politècnica de Valencia, aborda en «El barrio del Cabanyal-Canyameral de Valencia. Historia y futuro» uno de los conflictos sociales y urbanísticos de mayor repercusión, consecuencia en opinión del autor del Plan Especial de Reforma Interior (PEPRI) y la propuesta de prolongación de la Avenida Blasco Ibáñez, que comportaba demoliciones extensivas, aproximadamente 217 edificios en la versión de 2001 y 196 en la de 2014, de un ámbito con un elevado nivel de protección. El artículo analiza los principales episodios del proceso patrimonial y urbanístico, así como el importante papel que los jueces y Tribunales han tenido en la elaboración de una doctrina jurisdiccional que se ha extrapolado al Tribunal Supremo y al resto de Tribunales Superiores de las otras Comunidades Autónomas, y concluye con el nuevo escenario que se produce en El Cabanyal tras la derogación del PEPRI, en el marco de nuevas medidas de carácter urbanístico, arquitectónico y social.

Termina la sección de *Estudios* con el texto «Los planos de Zaragoza de Dionisio Casañal (1880-1911): su utilización en la planificación y gestión municipal», del que son autores José Luis VILLANOVA, del Departamento de Geografía de la Universidad de Girona y Ramón BETRÁN ABADÍA, arquitecto y Director de servicios de Planificación y Diseño Urbano del Ayuntamiento de Zaragoza. Si bien los planos de Zaragoza generados por Dionisio Casañal, entre 1878 y 1911, han sido muy utilizados para acceder al conocimiento de la ciudad en el pasado, faltaba el análisis del proceso de

su elaboración, el uso que se les dio y los objetivos para los que fueron realizados, asuntos tratados en el presente artículo, que pone de manifiesto, entre otras cosas, la profusión de su uso durante varias décadas hasta hoy, pese a haber transcurrido más de 100 años desde su ejecución.

El **Observatorio Inmobiliario** de este número lleva por título «La construcción residencial apoyará el crecimiento económico en 2017». Julio RODRIGUEZ LÓPEZ centra su atención en la reciente fuerza de la demanda de vivienda, apoyada en la evolución positiva del empleo y de la renta disponible familiar, junto con una importante demanda de vivienda por parte de extranjeros y el reforzamiento de la demanda de viviendas de alquiler procedente de los nuevos hogares. Comenta el autor en la última parte del Observatorio la extensión a 2017 de las partidas de gasto previstas para 2016 dentro del marco del Plan 2013-2016, como resultado de la prórroga presupuestaria establecida tras la creación del nuevo gobierno, señalando la conveniencia, a su juicio, de ampliar el alcance del último plan de vivienda en el escenario que supondrá el nuevo Plan de Vivienda

La sección de **Experiencias** recoge tres casos interesantes y singulares de arquitecturas originales integradas en su entorno. El primero, del que es autor el arquitecto Luca BULLARO, profesor de la Universidad Nacional de Colombia, es el «Parque Educativo de Chingorodó», uno de los ochenta que se proyectaron y ejecutaron en el territorio de Antioquía (Colombia), del que es capital Medellín, dentro de la política de animación cultural del expresidente de la región, Santiago Fajardo. Los centros se conciben no solo como colegios convencionales, sino como centros educativos y culturales con funciones múltiples. El edificio quiere recrear y reinterpretar con un discurso contemporáneo la estructura conceptual y morfológica de las antiguas moradas precolombinas, en respuesta a las condiciones climáticas del Pacífico colombiano y a la cultura de la región. La otra «experiencia», preparada por Graziella TROVATTO, es doble, incluyendo la Casa Rana y el Centro de Música y Arte, dos proyectos de la ONG Made in Hearth en la India, llevadas a cabo entre 2011 y 2016 por distintos arquitectos italianos. La Casa Rana es una residencia para niños con VIH positivo, diseñada con el objetivo de que se pudieran sentir en su propia casa, un espacio abierto y dinámico para ser explorado, mientras que el Centro de Música y Arte se concibe como un lugar de encuentro para toda la comunidad, ambos en la localidad

de Tirunvannamalai. Los dos edificios deben responder a un clima cálido y húmedo, con inundaciones frecuentes, y a otras condiciones críticas, como la escasez de presupuesto, la escasa capacidad de los técnicos locales, y la imposibilidad estandarizada de seguimiento del proyecto.

La sección de **Documentación** contiene en este número tres contribuciones especiales agrupadas bajo el título **Agendas Urbanas**, con motivo de la celebración en Quito de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible –Hábitat III. El primer texto, preparado por Eduardo SANTIAGO RODRÍGUEZ y titulado «El Pacto de Amsterdam y la Agenda Urbana de la Unión Europea», lleva a cabo un interesante y actualizado repaso de las políticas urbanas europeas, culminando con el Pacto de Amsterdam de 2016 y los objetivos de la Agenda Urbana Europea, así como las acciones para su desarrollo. El segundo texto, «Hábitat III: la nueva agenda urbana», de Sonia HERNÁNDEZ PARTAL expone los antecedentes, los importantes hitos del proceso preparatorio, la nueva agenda urbana y el papel de España ante Hábitat III. Por último, Carlos VERDAGUER, en su contribución «Después de Hábitat III. Aproximación a un análisis crítico de la Nueva Agenda Urbana», lleva a cabo una interesante reflexión, entre el triunfalismo y a «la tentación de la enmienda a la totalidad», sobre la Nueva Agenda Urbana, atendiendo a sus debilidades y amenazas, pero también a sus fortalezas y oportunidades, buscando el modo en el que una agenda, que a juicio del autor carece diagnóstico y está amenazada por la inercia de un sistema que tiende a la insostenibilidad, puede aprovechar su carácter de catálogo de problemas y de recomendaciones para convertirse en una herramienta para la construcción de hojas de ruta operativas

para los agentes sociales del cambio hacia la sostenibilidad global en la esfera urbano-territorial.

En la **Crónica Jurídica**, el profesor Omar BOU-AZZA glosa la primera norma de incidencia territorial de la nueva legislatura estatal, el *Texto Refundido de la Ley de prevención y control de la contaminación*, que pretende dar coherencia y sistematicidad a ese sector del ordenamiento. Por su parte, los gobiernos y parlamentos autonómicos han aprobado diversos reglamentos y leyes que tratan de dar respuesta a problemas apremiantes, como la reacción frente a los desahucios, consolidada en la *Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial de Cataluña*; la reacción frente a la pobreza energética, con la aprobación de la *Ley 9/2016, de 3 de noviembre, de Reducción de la Pobreza Energética de Aragón*; la ordenación y control del denominado «alojamiento colaborativo», de intenso impacto en las ciudades, mediante la aprobación del *Decreto 48/2016, de 10 de agosto, de viviendas vacacionales y viviendas de uso turístico del Principado de Asturias*; la puesta en valor y protección del patrimonio arbóreo, como muestra identidad y singularidad de un territorio dado, mediante la aprobación de la *Ley 14/2016, de 7 de noviembre, de Patrimonio Arbóreo Monumental de la Región de Murcia*; y finalmente, la regulación del mercado del vino, en consonancia con el Derecho de la Unión Europea, mediante la *Ley 1/2017, de 3 de enero, de control del potencial vitivinícola de La Rioja*.

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

Rafael MATA OLMO
Director de CyTET

Enfoque estratégico de las actuaciones de sostenibilidad urbana en la planificación regional en Italia: la conurbación de Cosenza-Rende (Calabria)

Mauro FRANCINI (1) & Annunziata PALERMO (2)
& Maria Francesca VIAPIANA (2)

(1) Arquitecto. (2) Ingeniero Civil Ph.D.
Profesores Titulares de Universidad. Departamento de Ingeniería Civil. Universidad de Calabria. Italia.

RESUMEN: El desarrollo sostenible aplicado a la planificación es complejo y sistematizado. La integración entre las necesidades de desarrollo territorial y de protección del medio ambiente no ha conseguido configurarse como «sistema»; muy pocas veces se han valorado, de forma real y sustantiva, los aspectos medioambientales en la definición y ejecución de las actuaciones. En Italia, la relación entre los distintos niveles de planificación, medioambiental y urbanística, está a menudo fragmentada, tanto en las competencias, como en los centros decisorios. Hace falta una transición hacia unas políticas integradas, bien definidas, y que produzcan objetivos estratégicos coordinados entre las distintas competencias y complementarios a los distintos niveles del Plan, y actuaciones que se lleven a cabo en los plazos establecidos y cuyos resultados sean verificables. El artículo presenta los resultados de un estudio científico dirigido a la identificación de un modelo de coordinación eficaz en el sistema complejo de los diferentes niveles de gobierno en Italia, que asegure unidad de métodos, criterios y enfoques en el proceso de planificación. Basándose en el supuesto de que los Planes urbanísticos ordinarios necesitan abrirse cada vez más a un enfoque estratégico, aun manteniendo sus funciones, el estudio identifica el nivel regional como el más adecuado para desempeñar funciones de dirección y coordinación en los aspectos medioambientales en el marco de la ordenación territorial, al conectar las características del Plan Regional con algunos aspectos de la planificación medioambiental estratégica. El estudio, asimismo, identifica en las redes de ciudades el nivel de actuación más adecuado para la definición y puesta en práctica de los objetivos estratégicos para la sostenibilidad urbanística y la compatibilidad con el medio natural. A este respecto, muestra los resultados de un estudio realizado en una red de ciudades de tamaño medio y de elevada densidad situada en el norte de Calabria (Italia).

DESCRIPTORES: Sostenibilidad urbana. Planificación regional. Redes de ciudades. Área urbana de Cosenza-Rende. Italia

Recibido: 05.04.2016; Revisado: 23.06.2016.
Correo electrónico: francini@unical.it
Este estudio ha sido realizado en el ámbito de un proyecto de investigación llevado a cabo en el Laboratorio de Planificación del Departamento de Ingeniería Civil, Universidad

de Calabria. Todos los autores han desarrollado el proyecto de investigación y han escrito en igual medida este artículo. Todos los autores han leído y aprobado el texto final. Los autores agradecen a los revisores anónimos sus valiosos comentarios.

1. La sostenibilidad urbana en los planes del gobierno del territorio

El escenario en torno al concepto de desarrollo sostenible aplicado a la planificación es muy complejo y sistematizado, ya que los problemas que afectan al espacio y a la sociedad se reflejan no sólo en la identificación de las matrices culturales, sino también en la definición de los modelos de desarrollo, en las herramientas de análisis, evaluación y gestión y en las decisiones de transformación.

Durante las últimas décadas, los análisis teóricos de la planificación y el urbanismo sostenibles han sido muchos y reconocidos (*Aalborg Charter*, 1994; BREHENEY, 1994; CAMAGNI, 1996; GIRARDET, 1992; HAUGHTON, 1997). Yendo más atrás en el tiempo, el problema fue abordado por estudiosos como Geddes o McHarg; éste último, por ejemplo, creó su modelo de planificación basado precisamente en el concepto de compatibilidad entre intervención antrópica y equilibrios ecológicos, considerando que son las características del paisaje y del medio ambiente las que determinan las condiciones para la intervención antrópica y para elaborar (*con* la naturaleza y *no contra* ella) una planificación técnico-económica.

Sin embargo, las filosofías sobre la planificación fueron acogidas sólo idealmente, y el debate académico y político nunca fue seguido por unas prácticas concretas de desarrollo operativo lógico. La política de integración entre las necesidades de desarrollo territorial y de protección del medio ambiente no ha sido capaz de configurarse como «sistema», y muy pocas veces se han destacado, de forma real y sustantiva, los aspectos medioambientales en la definición e implementación de las actuaciones.

La necesidad de desarrollo, expresado a través de categorías predominantemente económicas, ha marginado los valores no monetizables del territorio y la realización de políticas urbanísticas desvinculadas de las cuestiones medioambientales.

Las propuestas de intervención planteadas para favorecer un desarrollo óptimo de la relación entre medio urbano y medio natural parecen ser todavía débiles y parciales, y sobre todo, poco valoradas en casi todos los Planes urbanísticos (GAINES & JAEGER, 2009). Por un lado, se declara la necesidad de incorporar plenamente el valor ecológico y

natural en la disciplina y, por otro, este valor se tiene en cuenta de manera básicamente sectorial y limitada en la elaboración de los Planes (FONTI & *al.*, 2011). En otras palabras, el *medio ambiente* ha terminado por ser una entidad distinta y separada del *territorio*, o se ha convertido, en el mejor de los casos, en un tema sectorial dentro de la planificación. Al mismo tiempo, las cuestiones económicas y sociales han quedado desvinculadas de las ecológicas.

En la actualidad, la planificación y la protección del medio ambiente se basan en una serie de instrumentos legislativos, analíticos, de programación y de planificación elaborados a todos los niveles (comunitario, nacional, regional y local) y que se llevan a la práctica en el marco de las competencias institucionales y de las distintas materias medioambientales y territoriales.

En Italia, en particular, el estado de la legislación medioambiental y urbanística, y de su relativa planificación, muestra que la relación entre los distintos niveles de planificación está a menudo fragmentada, tanto en las competencias, como en los centros decisorios. Los Planes y las medidas, de hecho, se solapan entre sí, determinando complejos problemas de gestión¹. El nivel territorial (regional) no logra imponer su función de coordinación y el nivel intermedio (provincial), tras un periodo de máxima referencia y autonomía, ha ido perdiendo legitimidad como consecuencia de varias reformas legislativas; como último recurso, la competencia en la materia resulta estar a cargo de un nivel municipal inadecuado.

La falta evidente de un marco de ordenación general a gran escala, dificulta enormemente la construcción de escenarios coherentes y compartidos de protección y desarrollo del territorio. En esta perspectiva, es necesaria una profunda revisión de la actual actividad de planificación y control de las transformaciones físicas del territorio que genere políticas de defensa global del patrimonio medioambiental a escala local. Dichas políticas deberían considerar el territorio como recurso —no solamente espacial, sino natural, social, cultural y económico, que actúe como potencial matriz de organización de desarrollo local— y tener como objetivo el de compaginar la integridad ecológica, la igualdad social y la eficiencia económica.

¹ Planes territoriales de coordinación (regionales y provinciales), Planes paisajísticos, Planes de cuenca hidrográfica, Planes para las zonas naturales protegidas, etc.

En definitiva, es necesario aplicar de forma cada vez más extendida un planteamiento ecológicamente compatible y su integración dentro del proceso de Plan. Sobre todo, será necesario revisar los métodos y procesos de planificación. La cuestión medioambiental, que ha llevado al concepto de desarrollo sostenible, debe desembocar en la puesta en marcha de un proceso de reevaluación de los medios y objetivos de política urbanística en una perspectiva ecológica a escala local, imprimiendo así una renovada credibilidad y legitimidad al Plan, en general, y al Plan territorial, en particular.

Es necesaria una transición de las innumerables medidas generales y sectoriales a unas cuantas y bien definidas políticas integradas de ordenación territorial a escala regional, que produzcan acciones que puedan llevarse a cabo dentro de los plazos establecidos, con recursos definidos, y cuyos resultados sean verificables. Dichas acciones deberían basarse en el supuesto de que la protección del medio natural, de la integridad física del territorio y de su identidad cultural constituyan el punto de partida para cada transformación territorial y urbanística, incorporando esta exigencia en las herramientas de planificación.

Se habla, en este sentido, de una planificación integrada, basada en el principio de sostenibilidad, que tenga como objetivo la activación de procesos compatibles con los recursos naturales y con la identidad cultural local, y que requiera por tanto un enfoque transdisciplinar y basado en proyectos.

Esta planificación integrada debe estar destinada a la identificación de un conjunto de objetivos estratégicos, coordinados entre las distintas competencias y complementarios en los distintos niveles de Plan, centrados en el fin común del desarrollo territorial, superando así la dicotomía con el paradigma de la sostenibilidad. Se trataría de una planificación flexible, por tanto, capaz de coordinar la definición de los objetivos estratégicos, así como la gestión de las fases de implementación, a través de la definición de actuaciones coherentes del proyecto; una estrategia medioambiental específica que, actuando de forma integrada y sinérgica, implique a todos los sectores y niveles de la administración a favor del objetivo

primordial de garantizar la calidad medioambiental del territorio, después de que se hayan evidenciado todos los aspectos relacionados con la biodiversidad, la capacidad de carga, etc... Ésta es también la orientación de la Unión Europea, al introducir las estrategias para el desarrollo urbano sostenible integrado entre los puntos principales de sus políticas de cohesión en el periodo 2014-2020 (UNIÓN EUROPEA, 2013). Esta estrategia integrada debe relacionarse con el sistema articulado de los niveles de gobierno legítimos que comparten el territorio como bien comunitario. Todo ello plantea el problema de la coordinación y de la simplificación de los procedimientos. Es necesario cambiar la referencia cultural, superando el ámbito disciplinario tradicional del urbanismo y ampliando el horizonte de actuación a todo el sistema de «gobierno del territorio»² para identificar una dirección clara y unas tareas bien definidas. En el gobierno del territorio, de hecho, existen dos ámbitos distintos: un ámbito «político», con funciones de orientación y control político-administrativo, y un ámbito «de aplicación», con funciones de gestión y administración puntual. Orientación política y gestión ejecutiva no deben actuar de forma antitética, sino que tienen que coexistir sinérgicamente, aun sin limitar las respectivas autonomías.

1.1. Identificación del nivel institucional

En lo que concierne al ámbito político, se debería centrar la atención en la coordinación entre los niveles de gobierno y los niveles de Plan, asegurando así unidad en los métodos, criterios y enfoques en todo el proceso de planificación.

Existen muchas Entidades —quizás demasiadas— que gobiernan el territorio³ y las visiones son a veces sectoriales: en muchos casos no hay concertación, y algunas veces hay manifestación contradicción o conflictividad en las actuaciones y los ordenamientos producidos. Las dudas frecuentes sobre cuál es la disposición a aplicar conducen en dirección contraria a la del gobierno eficaz del territorio.

En cambio, es fundamental la cooperación entre las distintas Entidades en un marco claro

² Se trata de una necesidad ya planteada que la legislación italiana reconoció en la reforma del Título V de la Constitución italiana (Ley constitucional Núm. 3, de 18 de octubre de 2001, «Modificaciones al Título V de la Parte Segunda de la Constitución»), donde el término «urbanismo»

ha sido sustituido por la definición más amplia de «gobierno del territorio».

³ Regiones, Provincias, Municipalidades, Autoridades responsables de cuencas hidrográficas, Entidades gestoras de parques, Superintendencias, etc.

de funciones y elementos territoriales de competencia de cada nivel de gobierno. De dicho marco dependerá, por un lado, la posibilidad de definir de forma convincente los contenidos de los Planes, a cada nivel, relacionados con la sostenibilidad medioambiental y, por otro lado, el poder que cada uno de los niveles de gobierno ejerce sobre la propia sostenibilidad medioambiental, y por lo tanto, los procedimientos (SALZANO, 2008).

El proceso de transformación del territorio es continuo y acelerado. Por el contrario, las herramientas y los procedimientos no están enmarcados en una visión dinámica y constantemente actualizable tanto del conocimiento de lo existente, como de las hipótesis de transformación. Por eso, dichas herramientas resultan a menudo totalmente inadecuadas (SALZANO, 2008).

Por lo tanto, se debería establecer el nivel institucional responsable de las funciones de dirección y coordinación de las distintas herramientas generales y sectoriales existentes. Este nivel institucional tiene que posibilitar la comprensión, desde una perspectiva amplia, de los fenómenos medioambientales, paisajísticos, urbanos y naturales, aun asumiendo connotaciones diversas y específicamente articuladas en relación a cada lugar. Las motivaciones radican en una acción más eficaz y concienciada en un marco de visión estratégica del territorio, y en una racionalización de las prácticas de uso de los recursos, incluso los económicos⁴.

En términos de procedimiento, el gobierno del territorio, al supervisar las interrelaciones entre funciones urbanas y funciones económicas, además de la conformación del espacio, tiene que garantizar también un sistema de regulación de las relaciones entre los distintos niveles administrativos. Este sistema debe ser capaz de implementar las decisiones estratégicas, a través de formas de concertación adecuadas, incluso manteniéndose firme en algunas decisiones fijas y no negociables (MASCARUCCI, 2010).

Los objetivos de sostenibilidad urbanística se pueden perseguir sólo actuando dentro de un marco interinstitucional, transescalar y participativo. A este respecto, es necesario detectar el instrumento de gobierno del territorio que tenga mayor capacidad para garantizar un auténtico diálogo coherente entre las distintas

realidades urbanas, y conseguir una planificación y una gestión del territorio más eficaces y, sobre todo, más sostenibles. Por todo lo expuesto anteriormente, debería tratarse de una herramienta integrada y compleja, activa y proactiva, cuyo carácter de innovación radique en la capacidad de gobernar los procesos de desarrollo sostenible en un marco de integración e interacción entre una dimensión territorial más extensa y la dimensión municipal. La escala territorial regional es la que mejor puede desempeñar el papel de dirección e implementar las estrategias, no solo porque abarca el contexto territorial, completo y puede aprovechar todas las posibles interconexiones locales que puedan resultar operativas al desarrollo del contexto urbano individual, sino también porque cuenta con el conocimiento integrado de todas las políticas supramunicipales relacionadas con el desarrollo urbano sostenible. Por estas características, en la perspectiva de una evaluación *ex ante*, *in itinere* y *ex-post*, la herramienta regional cuenta con las capacidades para garantizar coherencia y compatibilidad con lo previsto por las disposiciones sectoriales de referencia sobre los asuntos medioambientales interesados, y con lo establecido en los instrumentos transversales al propio Plan, aplicados en el territorio local.

En Italia, el actual Plan Regional, tal como está concebido por las diferentes leyes urbanísticas de las regiones, ya desempeña el papel fundamental de regular el consumo responsable de los recursos naturales y medioambientales del territorio de referencia, asegurando tanto su uso prudente como su reconstrucción eventual, para garantizar su disponibilidad y durabilidad (LIA, 2011). En este sentido, el Plan Regional actual tiene un carácter estructural prevalente con referencia a los sistemas medioambiental, infraestructural y urbano, y tiene funciones de dirección y coordinación para la planificación urbanística de Provincias y Municipalidades. Sin embargo, esta función se lleva a cabo de manera poco eficaz, limitándose a recomendaciones genéricas y a pocas medidas restrictivas. Además, el Plan no se preocupa de verificar los efectos de las disposiciones de los niveles subordinados con acciones de seguimiento *ex post*. Debería también cumplir mejor con su función de enlace de las políticas territoriales de competencia de este nivel para conseguir la integración de las distintas planificaciones sectoriales que, con formas diversas, contribuyen a orientar la ordenación del territorio.

⁴ Piénsese, por ejemplo, en los recursos proporcionados por la UE, destinados a varios tipos de financiación, que

en casi todos los casos llegan a las Entidades locales a través de una dirección estatal o regional.

Básicamente, el Plan Regional debería aprovechar mejor su relevancia estratégica, ya que, refiriéndose a un territorio más extenso, puede optimizar el uso de sistemas de gestión y valoración de todos los recursos medioambientales que necesitan protección, dirigiendo a dicha optimización toda la actuación planificadora de los niveles subordinados.

1.2. Identificación de los niveles de implementación

En relación a lo anteriormente expuesto, es importante destacar que una de las etapas fundamentales en cualquier proceso de planificación integrada consiste en la identificación del nivel de implementación más adecuado.

En este sentido, el Plan Regional debe encargarse de identificar los niveles territoriales más apropiados para la implementación de estrategias de desarrollo urbano sostenible integrado. Es decir, debe identificar los ámbitos territoriales óptimos en los cuales se pueda intervenir con mayor eficacia para asegurar la sostenibilidad urbanística y su compatibilidad con el medio natural. Resultaría obvio afirmar que estos ámbitos deben corresponder con el nivel municipal, o sea que la visión estratégica del Plan Regional, desde el punto de vista de la sostenibilidad, debe dirigirse principalmente a la ciudad. De hecho, es precisamente a nivel urbano donde son más evidentes los efectos de políticas urbanísticas poco eficaces en cuestión medioambiental, llevadas a cabo durante las últimas décadas. La configuración espacial y la organización urbanística funcional afectan de forma determinante las condiciones del entorno y, en definitiva, la calidad de vida de los residentes urbanos. La ciudad contemporánea está caracterizada por la heterogeneidad, la entremezcla de los espacios y el solapamiento de las funciones; se ha convertido en una entidad que se extiende en el territorio, así como la organización social de la comunidad local se dispersa en lo global (MASCARUCCI, 2010).

Sin embargo, la relación de interdependencia recíproca entre medio urbano y medio natural va más allá de las fronteras administrativas. Las decisiones de planificación, aunque sean realizadas a nivel local, producen impactos (positivos y negativos) en los sistemas territoriales medioambientales, urbanos e infraestructurales de nivel y extensión supramunicipal. Por lo tanto, limitar la perspectiva a las fronteras municipales hace imposible identificar las dimensiones reales y las co-

nexiones entre recursos medioambientales y paisajísticos, y comprender el funcionamiento de los ciclos naturales; además, dificulta la comprensión de las conexiones entre éstos y las dinámicas socioeconómicas, urbanas y de movilidad.

En términos de gobierno del territorio, la solución de estos problemas necesita una amplitud de la perspectiva y una actuación que vaya más allá de los límites de la ciudad. El nivel de aplicación al que debe referirse el Plan Regional tiene que coincidir con un ámbito territorial supramunicipal nuevo, cuya delimitación no esté definida, sino que derive de las características específicas de los diferentes sistemas urbanos presentes en el territorio.

En Italia, en particular, la estructura urbanística típica está caracterizada por sistemas urbanos policéntricos, cuya conformación ha estado determinada históricamente por factores medioambientales, morfológicos y económicos. Estos sistemas, frecuentemente de dimensiones intermedias, presentan una estructura avanzada de la base económica y una intensidad de conexión con la infraestructura de nivel superior relativamente elevada. Ya desde hace algunos años, la imagen de estos sistemas coincide precisamente con la de la red: la metáfora de mayor éxito en varios sectores interesados en el estudio de sistemas urbanos y territoriales policéntricos, tanto en términos de definición de los análisis sociales y medioambientales, como de los procesos teóricos y prácticos asociadas (BURGER & *al.*, 2014; PALERMO, 2011).

Desde la óptica de la planificación integrada descrita en el presente trabajo, las redes de ciudades pueden representar un ámbito de intervención privilegiado, porque las decisiones de planificación y de gobierno del territorio pueden estar determinadas por una visión estratégica unitaria.

Dentro de dichas redes de ciudades, de hecho, se pueden buscar políticas y enfoques metodológicos comunes que tengan reglas y rasgos generales compartidos y formalizados, aun reconociendo la necesidad de desarrollar las capacidades locales de valorar sus propios recursos específicos. Tanto las actuaciones de mejora y regeneración de lo existente, como el diseño y la organización de nuevas zonas de la ciudad pueden reflejar las especificidades de las características medioambientales y de las tradiciones culturales y tecnológicas de cada lugar, así como de las diferentes políticas económicas y sociales; de

tal manera, pueden permitir la activación de un proceso de cooperación competitiva entre los territorios y las redes de ciudades, tanto entre sí, como en relación con un ámbito más amplio.

Desde una perspectiva de transformación en sentido ecológico del espacio urbano, para responder a la necesidad de reducir los niveles de presión de las actividades urbanas, la planificación integrada con dirección regional debe promover la formación de redes de ciudades para facilitar la aplicación de pautas metodológicas dirigidas a una planificación ecológicamente sostenible.

El Plan Regional, en virtud de su amplia visión territorial, se encargará de identificar y delimitar un número determinado de redes de ciudades en las que encaminar una planificación integrada sostenible. Su definición debe depender seguramente de criterios geográficos (proximidad física, etc.), pero, sobre todo, de criterios relacionales (afinidades culturales, económicas, sociales, etc.). A este respecto, es fundamental que las administraciones municipales involucradas compartan plenamente las decisiones regionales.

En las redes de ciudades así identificadas, el Plan Regional debe estudiar el impacto que las decisiones de planificación y desarrollo seguidas han tenido sobre el territorio, su crecimiento y la población que allí vive, estudia y trabaja (TURCU, 2013). Debe, en definitiva, reconocer las dificultades y los factores críticos que han obstaculizado la sostenibilidad del territorio para determinar las respuestas más eficaces a cada problema y los enfoques de intervención prioritarios (objetivos estratégicos).

A partir de los objetivos estratégicos identificados, el Plan Regional debe desempeñar un papel eficaz de dirección de la coplanificación entre ciudades, orientando las previsiones urbanísticas que producen efectos relevantes fuera de las fronteras administrativas de cada Entidad. Estas directrices deberán obligatoriamente incorporarse en los Planes urbanísticos de los Municipios, cada uno en lo que le compete, para dar respuesta a las necesidades del ecosistema urbano y a las complejas interacciones entre los procesos humanos y naturales, facilitando las necesidades emergentes de resiliencia.

Asimismo, para cada red de ciudades, el Plan Regional debe coordinar la consecución, a escala local, de los objetivos estratégicos defini-

dos, desempeñando funciones de evaluación, verificación y seguimiento de todas las actuaciones establecidas por los Municipios.

El papel fundamental del Plan Regional es, por lo tanto, el de garantizar que dichas actuaciones sean acordes con los objetivos fijados, que se incorporen en las herramientas de planificación municipal y que se implementen en los plazos establecidos a través de los Planes operativos y/o de aplicación.

Esto puede permitir la construcción de un itinerario estratégico para el desarrollo sostenible a través de la realización coordinada y conjunta, a nivel local, pero con dirección territorial, de una pluralidad de actuaciones coherentes, que tengan en cuenta la influencia de eventos futuros, de posibles evoluciones y cambios, y estén preparados para revisar (en su caso) los objetivos elegidos o las actuaciones inicialmente establecidas para su cumplimiento (MASCARUCCI, 2010).

Para que el Plan Regional sea más eficaz en esta función, es fundamental que el nivel regional prevea ulteriores instrumentos de supervisión y seguimiento de afianzamiento del Plan. Algunas leyes regionales italianas ya van en este sentido. En Calabria, por ejemplo, la administración regional ha previsto poner en valor su función de coordinación e interacción con las planificaciones subordinadas, a través de un Observatorio sobre las transformaciones territoriales. Esta herramienta, aún pendiente de activación, podría contribuir al seguimiento de la coherencia de las actuaciones de los Planes Municipales con los objetivos estratégicos perseguidos, al permitir la compaginación de todos los elementos del complejo diseño regional.

1.3. Identificación de los objetivos estratégicos

En el proceso descrito hasta aquí, una de las fases fundamentales es la identificación de los problemas que ponen en riesgo la sostenibilidad de las redes de ciudades; a partir de esta fase, el Plan Regional puede, por consiguiente, identificar los objetivos estratégicos de desarrollo sostenible.

La perspectiva que el Plan Regional debe utilizar, a este fin, debe ser de tipo sistémico: es cada vez más evidente que enfoques sectoriales, desconectados de una consideración global e integrada del «espacio» afectado, pueden llevar a unas retroactividades de origen sistémico

muy graves; una serie de intervenciones por partes o subsistemas podría admitirse siempre, que se enmarquen en una visión de conjunto del territorio sujeto a transformación.

Desde este punto de vista, las ciudades de la red deben considerarse como un «ecosistema complejo, dinámico y heterótrofo» (NICOLETTI & CARDARELLI, 1978) compuesto por subsistemas integrados; hay que definir la formación y las interrelaciones entre estos sistemas, sobre la base de indicadores de sostenibilidad medioambiental que hacen referencia a todos los componentes específicos. Es útil destacar que no se puede hablar de sostenibilidad sin tener en cuenta los contextos, y no se pueden definir parámetros aplicables a cualquier sistema urbano. Por esta razón, el Plan Regional debe identificar unos procedimientos «específicos», a partir de las características únicas de cada territorio, que permitan identificar unos objetivos específicos (HARTMUTH & *al.*, 2008; HIGUERAS, 2006; MARTINOTTI, 1998).

En la segunda parte se presentan los resultados de un estudio llevado a cabo sobre una red de ciudades del sur de Italia, de tamaño medio y elevada densidad; este estudio ha detectado, a través de un enfoque sistémico, los problemas que han comprometido la sostenibilidad y, por lo tanto, los objetivos estratégicos útiles para construir un sistema urbano que tenga como puntos fuertes y excelencia la calidad de vida, del medio ambiente y de la oferta de servicios (FOXON & *al.*, 1999).

3. Objetivos y estrategias de desarrollo sostenible para una red de ciudades: el caso del área urbana de Cosenza

El sistema urbano objeto de estudio está ubicado en la zona norte de Calabria: una región del sur de Italia (ver FIG. 1) cuya estructura urbana se presenta dispersa y fragmentada, sin aglomeraciones urbanas de gran tamaño.

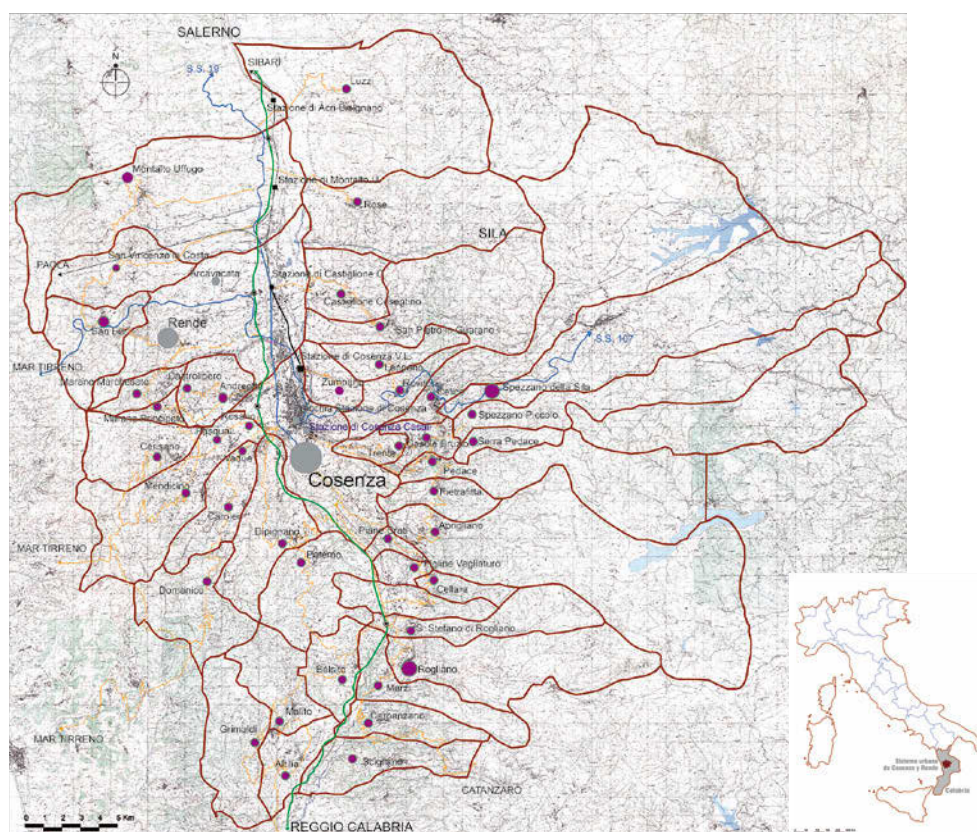


FIG. 1/ Área urbana de Cosenza

Fuente: elaboración propia 2016.

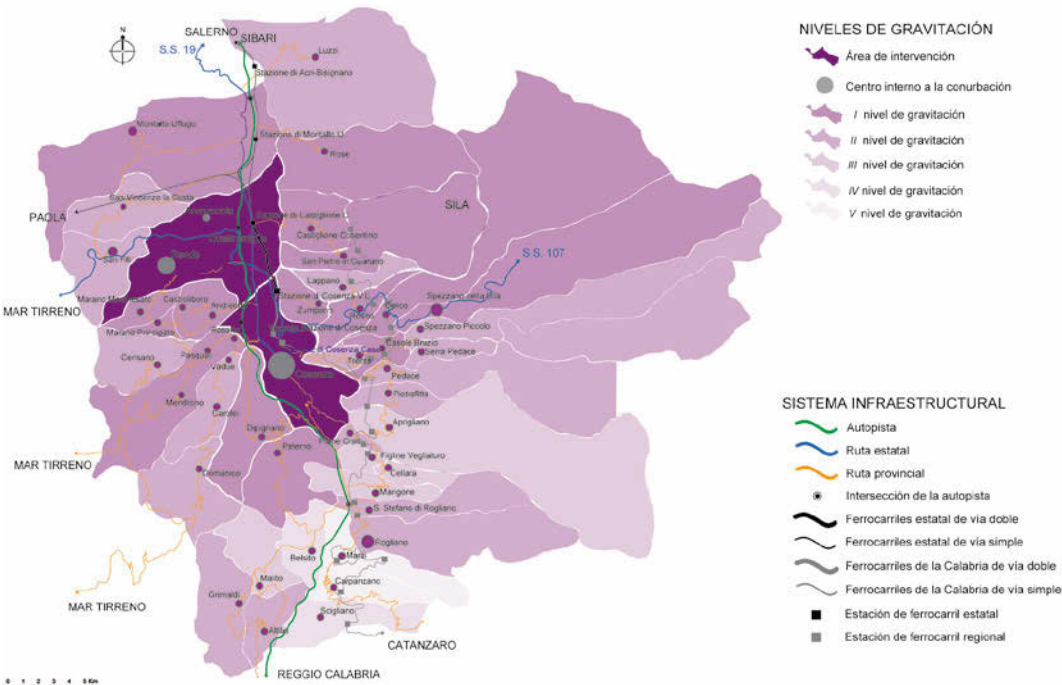


FIG. 2/ Niveles de gravitación de los municipios del sistema urbano hacia la capital

Fuente: FESTA & al., 2010.

En Calabria, las ciudades (de tamaño medio-pequeño) representan partes importantes y «estratégicas» de la identidad cultural regional. Son nudos de conexión a las redes globales y espacios de toma de decisiones complejas; por esta razón, desempeñan un papel de guía en la identificación de las estrategias de desarrollo local y en la construcción de las políticas públicas. En este marco, el sistema de pequeñas ciudades que gravita alrededor de las grandes ciudades adquiere el carácter de una red de nudos de desarrollo económico regional. Esta red constituye, potencialmente, el único sistema capaz de dirigir el proceso de reorganización y reequilibrio del territorio regional.

3.1. El sistema urbano de Cosenza

Entre los pocos sistemas urbanos presentes en Calabria, el sistema urbano de Cosenza es reconocido como el más avanzado y equilibrado, presentando una estructura compleja, formada por las poblaciones más extensas de Cosenza y Rende que se funden en una única

aglomeración urbana. Cosenza y Rende constituyen el núcleo central del sistema urbano en torno al cual se encuentran poblaciones más pequeñas (estos también sin solución de continuidad entre sí o con la conurbación principal) ubicados en las colinas alrededor del Valle del Crati (COLUCCI & al., 2009). Para estas poblaciones, la capital siempre ha ejercido papel de atracción, debido a la fuerza de su estructura económica de tipo terciario; este poder de atracción ha determinado, a lo largo de los años, un elevado nivel de gravitación de los diversos ayuntamientos hacia la capital⁵ (ver FIG. 2).

En la actualidad, sin embargo, el crecimiento urbano se concentra en una conurbación lineal que se está extendiendo hacia el norte, con un crecimiento edificatorio, especialmente elevado, en el Municipio de Rende y una edificación intensa también en el territorio aledaño de Montalto Uffugo.

Todo esto ha ocurrido gracias a una política que ha combinado memoria histórica y tradi-

⁵ Los resultados se han obtenido de un estudio sobre la demanda de movilidad y oferta de transporte en el sistema urbano. En particular, se hace referencia al indicador de accesibilidad de los municipios hacia la capital, determina

do con el método clásico de las matrices origen-destino y basado en el número de conexiones de los servicios de transporte público (FESTA & al., 2010).

ciones culturales de las comunidades con la modernidad y la necesidad de procesos sociales y económicos altamente innovadores. En particular, en los últimos treinta años, y con creciente velocidad, se han producido dinámicas de integración en las funciones, en el diseño urbano y de infraestructuras, en los aspectos socioeconómicos y las prácticas, y usos de los residentes (CITY OF COSENZA, 2009). Los polos urbanos se han acercado, densificado, integrado y unificado; se han configurado progresivamente como un sistema social territorial dotado de una identidad autónoma muy evidente en el contexto regional, aun manteniendo la dualidad desde el punto de vista administrativo. Las principales señales de identidad de esta conurbación están representados como contenedores de funciones superiores y valiosas (el centro de Cosenza y, en particular, su casco antiguo) y motores de innovación y desarrollo (el sistema de investigación científica y tecnológica de la Universidad y, en medida más modesta, aunque significativa para esta escala, la zona industrial de Rende).

En lo específico, el entorno urbano, dentro de la conurbación, presentan rasgos interesantes. Las dos ciudades centrales tienen sus cascos antiguos en colinas y la nueva urbanización ha ido expandiéndose en las zonas que bajan hacia los ríos. Los núcleos históricos tienen un gran valor, aunque presentan características distintas. El de la capital está caracterizado por su valor histórico-cultural, debido a la presencia de muchos edificios monumentales, resultado de una cultura aristocrática que desde siempre ha caracterizado la historia de Cosenza. El casco antiguo de Rende, en cambio, tiene un valor rural, resultado de una economía ligada a la cultura campesina.

Descendiendo desde los dos cascos antiguos, las zonas de expansión urbana se han ensablado entre sí. En la actualidad, estas zonas presentan una forma lineal, densa y homogénea con algunos elementos diferenciadores (tipologías de edificaciones, funcionalidades socioeconómicas, etc.). Cosenza se presenta como una ciudad aún incompleta, con un desarrollo urbanístico y edificatorio gradual que va de la implantación decimonónica a las ampliaciones relativamente limitadas de los cincuenta y sesenta del siglo xx. Mientras que, la edificación de las zonas nuevas de Rende se remonta a los últimos treinta años y ha ocurrido con una dinámica muy acelerada, debido al crecimiento de la Universidad de Calabria.

La presencia de la Universidad, de hecho, ha revolucionado todo el sistema social, económi-

co y medioambiental del área y ha determinado transformaciones profundas en el territorio y en su organización. Se trata de una transformación dinámica que tiene una incidencia cada vez mayor en la calidad de vida y en la dimensión habitacional y relacional del área urbana, en el sistema de relaciones urbanísticas y en el funcionamiento de las complejas relaciones que afectan a los asuntos sociales, económicos, logísticos y medioambientales.

Este crecimiento urbanístico, sin embargo, tiene como contrapeso una disminución en términos absolutos de la población total de la conurbación en el período 1981-2015. La cifra negativa total se debe básicamente a la disminución de la población de Cosenza, que registró una pérdida neta de aproximadamente 40.000 habitantes en el período de referencia, mientras que en el mismo período Rende tuvo un crecimiento constante de la población, con un incremento de más del doble.

Esta tendencia del centro de gravedad de la conurbación a desplazarse hacia el norte se ve compensada, por otro lado, por el reciente lanzamiento de la nueva imagen y el nuevo papel de Cosenza y, sobre todo, por el empuje hacia una mayor densificación propiciada por el desarrollo urbano a lo largo del eje conocido como *Viale Parco*.

Todo ello parece configurar una evolución de la conurbación hacia una forma de ciudad más compacta. La conurbación parece asumir una formación alargada y desflecada, pero al mismo tiempo adquiere mayor densidad y peso en su cuerpo central.

Durante las últimas décadas, a pesar de una sensible disminución de vecinos en la capital, la conurbación ha crecido, pero lo hizo de manera poco sostenible, agrediendo el territorio alrededor, el campo y el típico paisaje de colinas del Valle del Crati. Ha devorado hectáreas de suelo y de hecho ha anulado aquella discontinuidad que hace no más de treinta años dividía los entramados urbanos compactos de la ciudad de los centros rurales que gravitaban a su alrededor.

Los problemas del sistema urbano de Cosenza-Rende pueden derivarse de este desarrollo urbano incontrolado y vertiginoso, además de en varias cuestiones no resueltas que se debaten ya desde hace muchas décadas. Entre éstas, es predominante la cuestión de la planificación municipal, realizada de manera autónoma por parte de cada administración, sin prever ninguna forma de concertación.

2.2. Descripción de la metodología de la investigación

El estudio, llevado a cabo en el contexto estudiado, y con un enfoque sistémico, ha evaluado el nivel de calidad de vida del sistema urbano y sus factores críticos, recurriendo a grupos de indicadores organizados en dos familias, en relación a la satisfacción: de las necesidades primarias (actividades y servicios, accesibilidad y movilidad, vivienda) y de las necesidades psicológicas (sentido de pertenencia e identidad, oportunidades de acceso a la naturaleza). Los grupos de indicadores son tratados transversalmente, con referencia a los elementos físicos del territorio en el que interactúan el sistema natural, el sistema social y

el sistema económico, o sea el entorno natural, el espacio urbano y las redes (ver FIG.3).

Este enfoque ha permitido definir, para cada uno de estos elementos físicos, los objetivos estratégicos de sostenibilidad urbana.

Entorno natural

El indicador que ha permitido definir los factores críticos y los problemas relacionados con el entorno natural se refiere a «paisaje y territorio» (ver FIG.4), para medir la huella urbana sobre el paisaje periurbano, es decir, para evaluar el estado de conservación de los

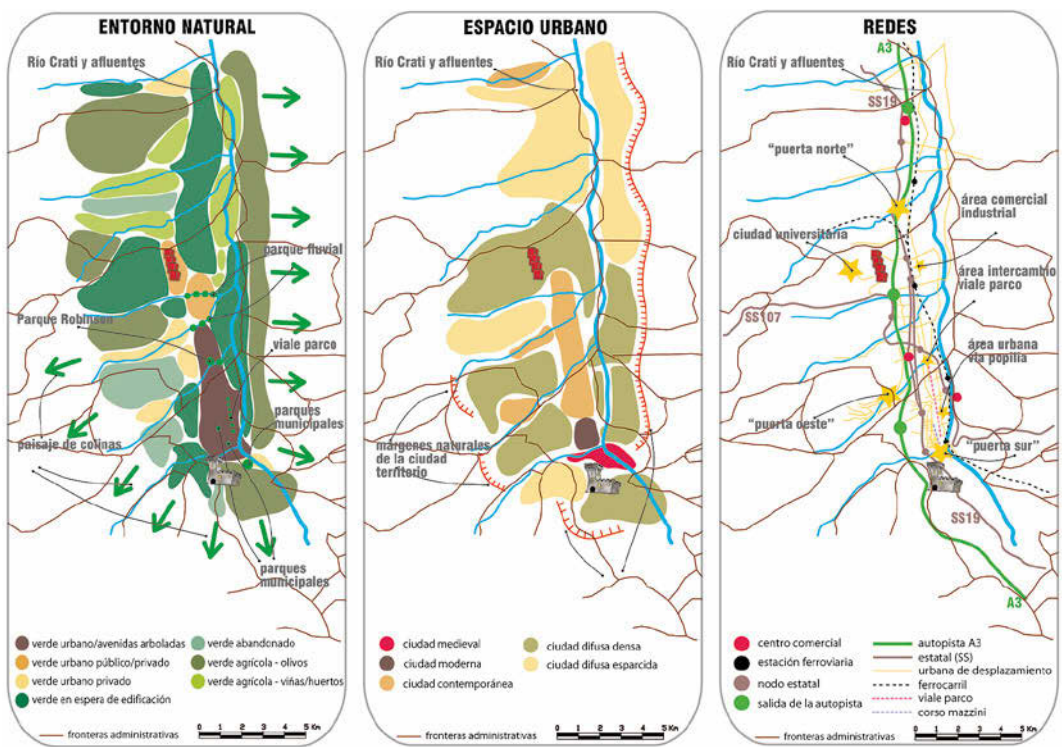


FIG. 3/ Elementos de análisis de la conurbación

Fuente: IMBESI & al., 2009

FIG. 4/ Grupo de indicadores para el Entorno Natural

Grupo	Indicador	Unidad de medida	Cosenza	Rende
Paisaje y territorio	Consumo de suelo	Superficie edificada/superficie de poblados total (%)	7,3	16,2

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Censo 2011, Istat.

elementos naturales en oposición a la presión antrópica ejercida por los centros urbanos. A este respecto, se evidencia que el área de Cosenza presenta una elevada antropización que ha eliminado, en muchos casos, numerosos aspectos rurales y naturales típicos del Valle del Crati; además, siguen existiendo procesos de dispersión urbanística (*urban sprawl*) comunes a muchas otras áreas urbanas del País, reforzados por la presencia de los municipios aledaños que ejercen una presión urbana sobre el paisaje natural proporcional a su proximidad al centro de la conurbación. Este fenómeno afecta el área de Rende, en particular, que en los últimos años ha visto muchos distritos y aldeas rurales de su territorio desarticularse de forma exponencial.

A partir del análisis de estos indicadores, es fundamental que el área urbana aproveche de forma óptima las características orográficas y paisajísticas del territorio para crear un sistema medioambiental único, basado en la integración entre el sistema de parques urbanos, nuevos o existentes, y el sistema de ríos y torrentes que surcan el tejido urbano. Este amplio sistema verde, que se extendería a lo largo y ancho del territorio y tejido urbano, debe ser la clave de lectura del territorio (CHIESURA, 2004).

En este marco, por lo que se refiere a los aspectos naturales y paisajísticos, se debe intervenir para crear un sistema urbano ecológico-medioambiental orgánico con acciones de valorización y protección dirigidas a la salvaguarda y regeneración del medio natural, y también a la restauración, conservación y protección de la biodiversidad en la conurbación. A este respecto, debe dedicarse una atención especial a la valorización de los ríos, a través de la reconstrucción de la red fluvial medioambiental y de la biodiversidad que la degradación y el abandono han contribuido a arriesgar. Asimismo, deben identificarse medidas para contrarrestar el fenómeno de la dispersión urbana y la urbanización incontrolada que están mermando el medio natural y el paisaje típico del Valle del Crati; dichas medidas deberán dirigirse a recompartar el tejido urbano y aprovechar los vacíos en su interior para reducir el excesivo consumo de suelo y desarrollar aquellas áreas limítrofes que constituyen las últimas intrusiones de la urbanización en el medio rural. Serían oportunas, además, acciones dirigidas a la protección y valorización del espacio agrícola y de las muchas producciones típicas locales, sobre todo en una perspectiva de desarrollo económico de matriz agropecuaria.

Espacio Urbano

El espacio urbano representa seguramente el elemento más importante para comprender el nivel de calidad de vida de los habitantes. A través de las características del espacio urbano es posible comprender si el entorno en el cual se vive posee las características y los atributos mínimos de calidad de vida necesarios para que una ciudad pueda definirse sostenible.

En el caso de estudio, el análisis se ha llevado a cabo teniendo en cuenta los siguientes grupos de indicadores (ver FIG.5):

- a) «verde urbano», para evaluar la cantidad y calidad de los espacios verdes en relación a una serie de requisitos (centralidad respecto a la vida y a las necesidades concretas de los ciudadanos, funcionalidad, calidad estética, seguridad, dotación, presión urbanística y mantenimiento). En el área urbana, el análisis de calidad se ha aplicado a aquellos espacios verdes que, por sus características y especificidades, constituyen parques públicos de rango urbano o superior. Del análisis resulta que, en general, los parques del área urbana son suficientes y presentan una condición medianamente aceptable, alcanzando niveles excelentes en algunos casos;
- b) «actividades y servicios», para verificar si la cantidad y tipología de las actividades terciarias y de los servicios urbanos y de barrio responden correctamente a las necesidades de la población y si su distribución en el territorio es homogénea y racional. Con respecto a las actividades, el análisis revela que el área urbana cuenta con una economía basada predominantemente en el sector terciario. Este sector, sin embargo, atraviesa en la actualidad un período de gran dificultad, debido tanto a la crisis global, como a las políticas locales de los últimos años. Éstas han favorecido el desarrollo del sector de la gran distribución y de los grandes centros comerciales, en detrimento de las pequeñas empresas familiares. En lo que atañe a los servicios, el análisis evidencia que la ubicación de algunos de ellos en el área urbana constituye un problema en términos de accesibilidad. Los servicios primarios básicos (hospital, fuerzas del orden, etc.), por ejemplo, se encuentran en ejes viarios de tráfico intenso y en algunos casos descentralizados con respecto al eje longitudinal del área urbana, con lo que no siempre resultan ubicados de manera eficaz para las necesidades fundamentales de

- los dos municipios y de los circundantes;
- c) «*periferias*», que desde siempre constituyen un punto crítico de las ciudades, con respecto a la accesibilidad y la dotación de servicios. La conurbación presenta numerosas áreas periféricas bien reconocibles. Éstas se caracterizan, desde un punto de vista morfológico, por un diseño urbano no homogéneo y, desde un punto de vista funcional, por la escasez de servicios, de zonas verdes públicas y de conexiones eficaces con los centros urbanos;
- d) «*identidad*», para cuantificar el nivel de valoración de los factores histórico-culturales considerados importantes a efectos de la identidad y para evaluar en qué medida la transformación de los espacios urbanos influye en la identidad propia de los territorios. En el área urbana se evidencia una escasa valorización de las emergencias histórico-culturales y el estado de abandono de los cascos históricos. La situación es especialmente delicada en el casco histórico de Cosenza, uno de los más grandes del sur de Italia. Si por un lado se encuentra en estado de abandono, por otro lado precisamente este estado de abandono ha permitido su preservación de transformaciones que en otros cascos históricos han causado daños irreversibles;

- e) «*patrimonio inmobiliario*», para evaluar el *stock* de viviendas con referencia a su consistencia y calidad de alojamiento. Esto es importante tanto desde el punto de vista de las técnicas de construcción, como del ahorro energético, elementos fundamentales para establecer el nivel de calidad de vida. Con respecto a la consistencia, el análisis revela que toda el área urbana presenta una cantidad considerable de viviendas en desuso, ubicadas principalmente en el municipio de Rende; se trata de un fenómeno determinado por la especulación inmobiliaria masiva de las últimas décadas. En términos cualitativos, se evidencia una situación diferente entre los dos municipios: en Cosenza, la mayoría de los edificios presenta valores cualitativos muy bajos, mientras que el municipio de Rende cuenta con un alto porcentaje de edificios de nivel medio y medio-alto.

En lo que respecta al urbanismo, un objetivo fundamental para una conurbación sostenible radica en la protección y valoración de su patrimonio identitario: tradiciones, características únicas, peculiaridades y memoria histórica. El redescubrimiento y la valoración de la identidad local de Cosenza y Rende debe pasar prioritariamente por la rehabilitación de los dos

FIG. 5/ Grupo de indicadores para el Espacio Urbano

Grupo	Indicador	Unidad de medida	Cosenza	Rende
Verde urbano	Dotación media*	Superficie de verde público/total habitantes (m ² /habitantes)	11,2	15,8
Actividades terciarias	Dotación media*	Superficies para actividades terciarias/total habitantes (m ² /habitantes)	14,4	12,7
Servicios urbanos	Dotación media*	Superficie para servicios/total habitantes (m ² /habitantes)	9,9	14,1
Periferias	Dotación media*	Superficie para servicios/total habitantes en barrios periféricos (m ² /habitantes)	2,3	6,4
Identidad	Consistencia viviendas históricas ocupadas	Viviendas históricas ocupadas/total viviendas ocupadas (%)	8,3	7,7
	Tamaño medio viviendas ocupadas	Total superficie viviendas ocupadas/total habitantes (m ² /habitantes)	43,3	47,7
Patrimonio inmobiliario	Potencialidad de uso	Viviendas inocupadas/total viviendas (%)	17,2	13,8
	Edad media del patrimonio inmobiliario	(años)	33,0	23,9
	Incidencia de edificios de calidad	Edificios en bueno y excelente estado/total edificios (%)	58,3	85,0

* Elaboración de datos recopilados directamente.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Censo 2011, Istat.

cascos antiguos, que ahora están descentralizados con respecto al corazón de la conurbación; además, se debería prestar especial atención a la recuperación del patrimonio histórico-arquitectónico que contienen y a la preservación y conservación de las antiguas tradiciones socioculturales e histórico-antrópicas.

Se debe prestar, también, una atención particular a la rehabilitación y regeneración de los barrios periféricos o degradados, para eliminar su aislamiento del resto de la conurbación y permitir su desarrollo en una posición próxima a los principales ejes de conexión y en plena armonía con el medio natural, haciendo que estos barrios sean perfectamente incorporados en el amplio sistema de áreas verdes y cauces fluviales que caracterizan el territorio y todo el entramado urbano.

Se debería conceder análoga importancia a la reorganización de las funciones y de los servicios en el territorio, con el fin de iniciar un proceso de relanzamiento de las actividades terciarias en el centro urbano, incluso reconsiderando las políticas sobre la gran distribución. Sería conveniente, asimismo, crear nuevas polaridades urbanas temáticas —en los espacios vacíos y en las áreas abandonadas localizadas dentro del tejido urbanizado— donde instalar servicios y funciones todavía no presentes en el territorio y capaces de hacer el sistema socioeconómico del área urbana aún más completo y eficiente.

Es estratégico, además, reconsiderar el papel de la Universidad dentro del área urbana (FERNANDEZ-ESQUINAS & PINTO, 2014). Esto es necesario para poner en marcha acciones dirigidas hacia una mayor integración con el territorio, apuntando sobre todo a las infinitas

posibilidades brindadas por la investigación aplicada (*spin off*, recaídas en el sector industrial, etc.).

Un objetivo ulterior está relacionado con la inclusión y regeneración; es importante que toda el área urbana sea un organismo compacto y unitario conectado en red, no solamente desde el punto de vista físico, sino también social (GLASSON & WOOD, 2009). Es necesario, por eso, actuar tanto en los barrios más periféricos, marginados y aislados, para rehabilitarlos e integrarlos en el tejido urbano central, para las necesidades de los colectivos afectados más desfavorecidos y más vulnerables. A este respecto, es conveniente lanzar políticas sociales a través de las cuales se puedan mantener los precios de los alquileres asequibles para permitir el acceso al amplio patrimonio de viviendas en desuso para aquellas clases sociales con pocos medios, aunque no tanto como para poder ser incluidas entre los beneficiarios de viviendas económicas y sociales (familias con una única fuente de ingresos, parejas jóvenes, etc.). A medio y largo plazo, estas políticas permitirían, además, hacer la conurbación más atractiva e invertir la tendencia actual, cada vez más marcada, a la despoblación.

Redes

En lo que respecta a las redes, el estudio hace referencia a dos grupos de indicadores fundamentales (ver FIG.6):

- la «*accesibilidad*», para evaluar la localización y dimensión de la red de infraestructuras y, por consiguiente, para medir el nivel de accesibilidad y disponibilidad de los si-

FIG. 6/ Grupo de indicadores para las Redes

Grupo	Indicador	Unidad de medida	Cosenza	Rende
Accesibilidad	Dimensionamiento de la infraestructura lineal	Superficie infraestructura lineal/total superficie municipal (%)	1,52	0,76
	Dimensionamiento de la infraestructura puntual	Superficie infraestructura puntual/total superficie municipal (%)	0,55	0,37
Movilidad	Uso transporte privado	Habitantes que utilizan transporte privado/total habitantes que se desplazan (%)	60,0	78,1
	Uso transporte público	Habitantes que utilizan transporte público/total habitantes que se desplazan (%)	12,5	9,6

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Censo 2011, Istat.

tios y servicios. El análisis se ha efectuado en términos de la facilidad con la cual los individuos pueden alcanzar las diferentes funciones urbanas (productivas, comerciales, sociales) distribuidas en el territorio. El territorio del área urbana está caracterizado por una red viaria obsoleta y a menudo congestionada, predominantemente longitudinal y con un entramado transversal poco desarrollado. El resultado es que muchas áreas de la conurbación resultan poco accesibles o hasta poco conectadas entre sí. Los mismos polos principales del área urbana, el centro histórico de Cosenza y la Universidad, que se encuentran en los extremos opuestos de la conurbación, de hecho no están conectados entre sí; resultando, por tanto, periféricos con respecto al centro de la ciudad. Esto ha determinado, de hecho, una escasa integración del polo universitario con el territorio y la imposibilidad de distribuir de forma más extendida la residencialidad de estudiantes;

- b) la «movilidad», que constituye el conjunto de los indicadores relativos a la calidad medioambiental de las calles urbanas y a la calidad de la movilidad interna de la conurbación. El área urbana de Cosenza-Rende presenta niveles de difusión de tráfico de vehículos muy elevados. Esto ocurre, sobre todo, en la proximidad de las vías de tráfico mixto que cruzan longitudinalmente el centro urbano. En particular en Cosenza, las calles presentan niveles de congestión del tráfico muy elevados, debido también a la presencia en el centro urbano de las funciones y servicios básicos propios de un municipio capital; esto determina que estas actividades se perciban como elementos perturbadores de la calidad de vida diaria de los barrios en los que se encuentran.

La relación que existe entre los aspectos relacionales y los objetivos de sostenibilidad es muy estrecha; en particular, la mejora de la accesibilidad y de la movilidad en el área urbana es fundamental para una ciudad que pretende considerarse sostenible (VAN NUNEN, 2011; UN-HABITAT, 2013). Este objetivo debe alcanzarse a través de un fuerte potenciamiento de los sistemas de transporte público que incentive a los ciudadanos a renunciar al vehículo privado y utilizar el transporte público y, que al mismo tiempo permita conectar de forma rápida y eficaz los dos cascos históricos y la Universidad con toda el área

urbana, favoreciendo de tal manera los procesos de integración.

Desde el punto de vista de la infraestructura, todo esto se puede conseguir mediante la realización de un sistema único de transporte público para toda el área urbana, constituido por un transporte rápido rodado que contribuya a descongestionar el tráfico urbano y a conectar mejor la conurbación con los municipios limítrofes. Este sistema debe ir acompañado por una red de pequeñas estaciones intermodales equipadas para el intercambio de transporte de urbano a extraurbano, ubicadas en puntos periféricos, pero estratégicos, en el área urbana (entradas de la autopista, estación ferroviaria, Universidad, etc.). Un nuevo sistema de accesibilidad de este tipo impediría el acceso de autobuses extraurbanos en el centro de la ciudad y, al mismo tiempo, permitiría una movilidad interna sostenible a través de un sistema de transporte rápido rodado acompañado de un servicio de *bike sharing* y *car sharing*⁶, con bicicletas de pedaleo asistido y automóviles eléctricos municipales.

3. Conclusiones

Los resultados de la investigación permiten elaborar algunas conclusiones: muchos de los problemas evidenciados en el área urbana de Cosenza (el consistente patrimonio inmobiliario en desuso asociado a un aumento injustificado de nuevas construcciones, la ubicación inconexa de las áreas naturales, la escasa valoración de los recursos (fluviales) son el resultado de decisiones tomadas sin tener una visión estratégica capaz de integrar los procesos de desarrollo con las necesidades de recursos naturales e identitarios; el medio ambiente se ha considerado como una variable subordinada, y no como un elemento que se regula y verifica en cada fase del proceso de planificación.

Por otro lado, problemas como el diseño urbano no homogéneo, la distribución dispersa de los servicios primarios, la falta de un sistema de transporte público único, la escasa integración de la Universidad con el resto del territorio derivan de decisiones de planificación tomadas por varias administraciones de manera totalmente autónoma. Estas decisiones tienen un impacto significativo en la calidad de vida de los ciudadanos, y efectos que van más allá

⁶ Se trata de servicios que permiten usar una bicicleta (*bike sharing*) o un coche (*car sharing*) previa reserva, recogien-

do y devolviendo dichos medios de transporte en un punto establecido, y pagando una tarifa en función de su uso.

de las fronteras municipales y requieren formas eficaces de concertación entre los territorios interesados.

La situación descrita, respecto al caso del área urbana de Cosenza, no representa un caso aislado en Italia; muchos otros sistemas urbanos presentan los mismos problemas descritos en el presente trabajo, determinados por causas análogas. Las responsabilidades, sin embargo, no pueden recaer únicamente en las administraciones locales.

La organización de la planificación contemporánea (implementada por territorios y por sectores), la escasa coordinación entre las tipologías de Planes y el solapamiento entre Planes relativos a los mismos temas generan una elevada complejidad en el marco de referencia. Las relaciones entre las acciones de transformación y el sistema medioambiental afectado por éstas no están bien definidas, o bien se reconstruyen a través de un elevado número de instrumentos de planificación.

La coexistencia de muchos instrumentos y la poca linealidad de las conexiones entre éstas, por lo tanto, han alterado totalmente el proceso en la fase de selección de las prioridades, los criterios y los objetivos generales de las transformaciones.

La mejora de los instrumentos de planificación urbanística requiere que la evaluación de impacto de las acciones de transformación tenga que ser integrada con los Planes territoriales que ya desde su formación tendrían que incorporar los criterios necesarios para la sostenibilidad medioambiental.

El marco legislativo debe evolucionar en el sentido de identificar ámbitos de coordinación de carácter eminentemente operativo, reconstruyendo un contexto global jerárquico de los diferentes instrumentos y definiendo una lógica de intervención que conecte criterios, prioridades y objetivos.

Los Planes urbanísticos ordinarios deben abrirse cada vez más a un enfoque estratégico, aun manteniendo sus funciones que incluso tendrían que mejorar en términos de orientación e integración. Las características del Plan urbanístico ordinario de carácter territorial regional, por tanto, deben ser conectadas con algunos de los aspectos, exportables dentro del propio Plan, derivados de la planificación medioambiental estratégica (FERNÁNDEZ GÜELL, 2006; PALERMO, 2011).

Esta orientación requiere un enfoque integrado, interactivo e intersectorial que garantice algunas condiciones de método fundamentales para la realización de una urbanística sostenible:

1. la incorporación en los instrumentos de programación y planificación territorial de objetivos de calidad medioambiental y los métodos concretos para su consecución;
2. la ampliación del marco de programación a una escala supramunicipal;
3. la formulación de convenios entre niveles institucionales sobre contenidos indispensables de la visión estratégica;
4. la intervención con acciones locales, diseñadas coherentemente con las decisiones adoptadas en los niveles superiores;
5. la participación pública en el proceso de consulta.

La primera condición se refiere a la interpretación del concepto de sostenibilidad: de poco sirve centrar los Planes en principios innovadores si a ellos no corresponden instrumentos y recursos adecuados para su implementación.

La segunda condición requiere una aproximación estratégica de la planificación de amplia escala, para incorporar a la visión estratégica los contenidos de sostenibilidad establecidos. A este enfoque se han mostrado sensibles algunas leyes en materia de gobierno del territorio de las regiones italianas.

Por el contrario, existe un gran retraso en lo que atañe a una cultura de coordinación entre instituciones capaz de garantizar la tercera condición. El compromiso de cumplir con determinadas decisiones en materia de política urbanística o medioambiental está considerado demasiado limitativo de la voluntad de autonomía de decisión de las Entidades locales. Sería necesario superar los temores de interferencia en las decisiones legítimas de las autonomías locales, especificando bien los ámbitos dentro de los cuales deben actuar las diferentes instituciones. A este respecto, podría resultar conveniente concertar las reglas y fijar sus contenidos inderogables mediante instrumentos convencionales (por ejemplo, «convenios territoriales»), considerando la posibilidad de formas de incentivación económico-financiera.

Sobre la cuarta condición de método, aún quedan dos cuestiones abiertas. La primera se refiere a la elección de las acciones de intervención a nivel local, la segunda se refiere a las

verificaciones de coherencia de estas acciones con los objetivos irrenunciables en los que se basa el convenio.

Las actuaciones de intervención local, capaces de ofrecer una contribución determinante en términos de mejora de la sostenibilidad del sistema urbano, deben considerarse como las herramientas de aplicación de los contenidos propuestos por la visión estratégica. Por ello, deben ser capaces de aplicar concretamente las estrategias compartidas, mediante un diálogo continuo con el ámbito de implementación ejecutiva (viabilidad técnica, conveniencia económica, practicabilidad social). La certificación de su capacidad de contribuir efectivamente a la consecución de los resultados esperados, sin embargo, debe ir más allá del mero control de conformidad de las acciones con las disposiciones urbanísticas de nivel superior. Es necesario, por lo tanto, pasar de una lógica de verificación de la conformidad a una lógica de verificación del rendimiento que las acciones pueden proporcionar en relación al estado general del sistema urbano. Es evidente que la eficacia aplicativa, con respecto a los objetivos estratégicos de sostenibilidad, no depende solo de la capacidad de las acciones de transformación para proponer destinos funcionales u organizar los espacios. Está estrechamente relacionada con su capacidad de crear sinergias con su contexto, insertándose operativamente en las sinergias de sistema (MASCARUCCI, 2010). Para ello, podría la eva-

luación medioambiental estratégica desempeñar un papel fundamental si a su función de calificación del proceso de Plan en términos de verificación se acompañara también una calificación en términos de definición de acciones de transformación *ex ante*.

La última condición se refiere a la estructura del gobierno del territorio. Un patrón de gobernanza territorial orientada al paradigma de la sostenibilidad requiere la previa consecución de un equilibrio, dinámico, entre las decisiones de los gobiernos, de las comunidades y de los grupos (HARDY & ZDAN, 1997). Este equilibrio sólo es posible a través de modelos decisivos caracterizados por una mayor coordinación entre los niveles de gobierno, por la participación masiva de la colectividad y por una atenta evaluación de todas las dimensiones de la sostenibilidad (GAMBINO, 2005).

Las mencionadas condiciones de método seguramente no son exhaustivas para abordar cumplidamente el tema de la sostenibilidad urbana en el gobierno del territorio. Sin embargo, la perspectiva descrita en el presente trabajo podría finalmente permitir la transición de una fase programática a una fase pragmática y estratégica; de una dimensión de calidad teórica a una dimensión de sostenibilidad concreta en la que los estudios realizados hasta ahora puedan expresar su potencial mejorando finalmente los contextos para los cuales se han concebido.

5. Bibliografía

- Aalborg Charter (1994): *Charter of European Cities & Towns Towards Sustainability*. Approved by the participants at the European Conference on Sustainable Cities & Towns in Aalborg, Denmark on 27 May.
- BREHENEY, M. (1994): «Defining Sustainable Local Development». En *Proceedings of the International Conference: Towards a Sustainable Future. Promoting Sustainable Development*, Manchester.
- BURGER, M. J. & B. VAN DER KNAAP & R. S. WALL, (2014): «Polycentricity and the Multiplexity of Urban Networks». *European Planning Studies*, 22 (4): 816-840.
- CAMAGNI, R. (1996): *Economia e Pianificazione della città sostenibile* (Economics and Planning Sustainable Cities): Il Mulino, Bologna.
- CHIESURA, A. (2004): «The role of urban parks for the sustainable city». *Landscape and Urban Planning*, 68, 129-138.
- CITY OF COSENZA (2009): *COsenza.REnde: un progetto di Città*. City of Cosenza. Extraído de [http://www.regione.calabria.it/calabriaeuropa/](http://www.regione.calabria.it/calabriaeuropa/allegati/programmazione_negozziata/psu/psucosenzarende/strategia_e_obiettivi_psu_cosenzarende.pdf)
- allegati/programmazione_negozziata/psu/psucosenzarende/strategia_e_obiettivi_psu_cosenzarende.pdf.
- COLUCCI, M. & A. PALERMO & M. F. VIAPIANA (2009): «L'area urbana Cosenza-Rende: dalla lettura degli elementi caratterizzanti il territorio all'indagine di alcuni spunti di riflessione». En: M. Francini (ed.): *Modelli di sviluppo di aree urbane di piccole dimensioni*: 17-26, Franco Angeli, Milano.
- FERNANDEZ-ESQUINAS, M. & H. PINTO (2014): «The Role of Universities in Urban Regeneration: Reframing the Analytical Approach». *European Planning Studies*, 22 (7): 1462-1483.
- FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. (2006): *Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos*. Editorial Reverté, Barcelona.
- FESTA, D. C. & al. (2010): Un progetto di sistema di trasporto per l'accessibilità dell'area urbana cosentina. En: M. FRANCINI (ed.): *Modelli di sviluppo di aree urbane di piccole e medie dimensioni*: 267-280, Franco Angeli, Milano.
- FONTI, L. & G. GRECO & M. SCACCHI (2011): «La pianificazione urbana sostenibile: dalla progettazione

- del territorio a scala vasta alle trasformazioni degli insediamenti local». *Proceedings of the XXXII Italian Conference of Regional Science*, Torino.
- FOXON, T. J. & al. (1999): «Useful indicators of urban sustainability: some methodological issues». *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability*, 4 (2): 137-149.
- GAINES, J. & S. JAEGER (2009): *Albert Speer & Partners: A Manifesto for Sustainable Cities*. Prestel, Munich.
- GAMBINO, R. (2005): «Prefazione». En F. MINUCCI (ed.): *L'evoluzione del governo del territorio e dell'ambiente*, UTET Libreria, Torino.
- GEDDES P. (1970): *Città in evoluzione*. Il Saggiatore, Milano.
- GIRARDET, H. (1992): *Cities: New Directions for Sustainable Urban Living*. Gaia Books, Londres.
- GLASSON, J. & G. WOOD (2009): «Urban regeneration and impact assessment for social sustainability». *Impact Assessment and Project Appraisal*, 27 (4): 283-290.
- HARDY, P. & T. ZDAN (1997): «Assessing Sustainable Development. Principles in Practice. International Institute for Sustainable Development, Winnipeg.
- HARTMUTH, G. & K. HUBER & D. RINK (2008): «Operationalization and contextualization of sustainability at the local level». *Sustainable Development*, 16: 261-270.
- HAUGHTON, G. (1997): «Developing sustainable urban development models». *Cities*, 14 (4): 189-195.
- HIGUERAS, E. (2006): *Urbanismo bioclimático*. Editorial Gili, Barcelona.
- IMBESI, G. & M. F. VIAPIANA & A. PALERMO & al. (2009): «La città dei fiumi». En: M. Francini (ed.): *Modelli di sviluppo di aree urbane di piccole dimensioni*: 289-300, Franco Angeli, Milán.
- LIA, F. (2011): «Pianificazione e progettazione urbana sostenibili: individuazione di strumenti informativi e applicativi». Ispra, Roma.
- MARTINOTTI, G. (1998): «Introduzione». En G. NUVOLATI, *La qualità della vita delle città. Metodi e risultati delle ricerche comparative*. Franco Angeli, Milán.
- MASCARUCCI, R. (2010): «Sostenibilità in urbanistica». En: M. C. FORLANI (ed.): *Proceedings of the design workshop of Italian Society of Architectural Technology*. Alinea Editrice, Firenze.
- MCHARG, I. (1969): *Design with nature*. *Natural History Press*. Traducido en it. ID (1989): *Progettare con la natura*. Muzzio, Padova.
- NICOLETTI, M. & U. CARDARELLI (1978): *L'ecosistema urbano*. Dedalo libri, Bari.
- VAN NUNEN, J. & P. HUIJBREGTS & P. RIETVELD (eds.) (2011): *Transitions Towards Sustainable Mobility. New Solutions and Approaches for Sustainable Transport Systems*. Springer, Dordrecht.
- PALERMO, A. (2011): *Il territorio tra «strutture» e «strategie»*. Franco Angeli, Milán.
- SALZANO, E. (2008): «Livelli di pianificazione e livelli di governo». En *Proceedings del Convegno Luoghi e Logos*.
- TURCU, C. (2013): «Re-thinking sustainability indicators: local perspectives of urban sustainability». *Journal of Environmental Planning and Management*, 56 (5): 695-719.
- UN-HABITAT (2013): *Planning and Design for Sustainable Urban Mobility. Global report on human settlements 2013*. United Nations Human Settlements Programme. Routledge, Abingdon.
- UNIÓN EUROPEA (2013): *Reglamento 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo*, de 17 de diciembre de 2013.

Política de infraestructuras en España: un modelo a revisar

Josep Vicent BOIRA MAIQUES

Profesor Titular de Geografía Humana. Departamento de Geografía. Universidad de Valencia.

RESUMEN: Las infraestructuras de transporte han sido siempre una preocupación en la historia contemporánea de España. Durante mucho tiempo, la diferencia del desarrollo económico y social del país se midió, respecto al mundo y en especial respecto a los países vecinos de Europa, por este rasero. En el siglo xx, y especialmente a partir de la década de los 80 del siglo xx, la inversión en transporte en España se intensificó, alcanzando un punto especialmente álgido entre 1997 y 2009. Con esta inversión, España alcanzó un nivel semejante e incluso superior a otros países de la Unión Europea. Sin embargo, este crecimiento se ha realizado sobre presupuestos controvertidos que han primado la extensión sobre el uso, la equidad sobre la eficiencia, reproduciendo el período isabelino (por Isabel II, mediados del siglo xix) que es cuando se inició la preocupación del Estado por este tipo de políticas. Es preciso adaptar las infraestructuras de transporte a un nuevo escenario, reforzando las mercancías, abandonando el mapa radial y asumiendo la pertenencia de España a una red transeuropea que ha de marcar las decisiones de futuro. Sólo reforzando las conexiones exteriores al servicio de la economía productiva y abandonando el viejo modelo de infraestructuras basadas en un «exceso de capacidad», una estructura mallada indiferenciada y una orientación a los pasajeros de forma casi exclusiva, se podrán afrontar los retos del siglo xxi. Analizando el origen del modelo en el período isabelino del siglo xix, se realiza un recorrido por la construcción de este modelo y sus consecuencias para la actualidad, así como su necesaria revisión.

DESCRIPTORES: Política de infraestructuras. España. Transporte. Historia de las obras públicas.

1. Introducción

La reflexión sobre la política y las obras públicas tiene un profundo calado. No sólo se aborda un tema específico de orden económico o histórico, sino que proyecta su relación al campo de las visiones geopolíti-

cas, de las concepciones de un país o de una nación, del futuro —próspero o pesimista—, de una sociedad. Más allá de los datos económicos sobre inversiones, rentabilidades o planes (sólo los sectores económicos asociados a la construcción, las actividades inmobiliarias y el transporte representan en España el 22% del

Recibido: 01.03.2016; Revisado: 13.06.2016.
Correo electrónico: Josep.Boira@uv.es

El autor agradecen los valiosos comentarios del profesor Embid Irujo y de los evaluadores anónimos.

PIB y un 13% de los ocupados, según datos de 2012), por encima de la relación de proyectos y de obras, muchas veces el debate sobre las infraestructuras se entronca con la íntima percepción de cómo debe ser un país, del análisis sobre dónde se sitúan sus fallos y sus soluciones, de cuáles son los remedios a la decadencia, a la marginación o al escaso peso del mismo en un contexto global. De aquí la importancia de las polémicas, lo profundo de sus debates. Afecta a la raíz última de lo que el jurista Carl Schmitt definiría como el «nomos», el despliegue de una sociedad sobre un territorio, su esencia misma.

Desde esta perspectiva, no puede sorprendernos en exceso que el debate sobre la relación entre política y obra pública en España genere reacciones muy semejantes con cien años de distancia. Por ejemplo, el debate sobre inversión y eficiencia no es en absoluto nuevo, como veremos más adelante. En 2015, en la presentación de un dossier sobre infraestructuras (COLEGIO DE ECONOMISTAS, 2015: 3) podemos leer que la:

«política de transporte ha puesto asimismo más énfasis en la nueva inversión que en el diseño de un marco institucional y de regulación que garantice su funcionamiento eficiente»

y

«se han construido infraestructuras sin tener en cuenta la demanda potencial, generando en muchos casos una situación de clara sobrecapacidad (...) Esta orientación de la política de inversión en infraestructuras ha generado fuertes críticas que son compartidas por una mayoría de expertos».

Este texto recientísimo no está demasiado lejos, al menos en espíritu, de la crítica que en 1808 realizó el viajero Robert Vaughan al referirse al faro de Hércules y, por extensión a la política de obra pública española de la época:

«Un ejemplo extraño, pero de ningún modo único, del espíritu con que en España se construyen las obras públicas y del poco uso que se hace de ellas después que se terminan» (LUJÁN, 2015: 53).

Efectivamente, este faro había sido remozado con una potente y compleja maquinaria lumínica construida en Inglaterra pero que la ciudad de A Coruña, debido al alto coste de encender sus ocho lámparas, no pudo poner en funcionamiento durante un tiempo, de tal manera que existiendo el faro, éste no tuvo temporalmente luz y por tanto función alguna. Más

tarde, en 1864, un debate en el parlamento español reprodujo, en otro contexto, esta idea. El diputado Méndez Vigo señaló el caso de la carretera de Salas a Luarca:

«A principios del mes de septiembre se inauguró (...) la carretera (...) se celebró en Luarca con grande aparato (...) ¿y qué sucedió luego? Que hoy en día de la fecha esa carretera no se ha recibido (...) de manera que resulta que después de haberse inaugurado una obra pública no está expedita...» (FERRI, 2015: 133).

Recogiendo esta perspectiva histórica y actual, este artículo pretende abrir un debate sobre la política de infraestructuras argumentando la necesidad de renovar el esquema con el que tradicionalmente se ha planteado esta responsabilidad pública. Mi hipótesis de partida es que, durante el período isabelino del siglo XIX, se instauró una mentalidad asociada a la obra pública que ha tenido su vigencia hasta la actualidad, asentándose en un principio general que FERRI (2015: 241) asocia plenamente a ese período:

«la mejora de los transportes interiores cohesionaría el mercado interior y, al impulsar la demanda, resolvería el problema del atraso económico de España».

Más que una premisa, esta frase se convirtió en un «dogma de fe» que se ha ido repitiendo con el tiempo y marcando las decisiones de obra pública en España. La argumentación que relaciona cohesión territorial (llamada, en aquel momento, vertebración del mercado interior), desarrollo y derecho o igualdad de acceso al servicio se puede encontrar de manera estable a lo largo de las dos últimas centurias en los debates sobre este tema en España. En cambio, ni la rentabilidad ni la eficiencia han sido argumentos situados en primera línea de los análisis, aunque sí utilizados para torpedear algunas de las iniciativas que, someramente, veremos.

Así pues, a mi entender, para analizar la política de infraestructuras y de obra pública en España se debe acudir a un equilibrio entre perspectiva histórica y visión actual de los datos, entre análisis interpretativo de los episodios pasados y manejo de estadísticas presentes, sin olvidar la importante dimensión política —psicopolítica, podríamos decir, por la elevada emocionalidad del debate—, que supone hablar de modelo de infraestructuras para el futuro de una nación, un Estado y sus componentes territoriales. Un ejemplo claro de hasta qué punto el debate sobre las infraestructuras se asocia al contexto político (y más en concreto, parla-

mentario y gubernativo) es el caso del corredor ferroviario mediterráneo (BOIRA & PRYTHERCH, 2015). Como hemos estudiado, asociado a esta infraestructura perteneciente a la Red Transeuropea de Transportes, se dieron una serie de debates que entremezclaban nociones geográficas con políticas y con ellas, declaraciones de parlamentos autonómicos, discursos de asociaciones empresariales y numerosas cumbres interregionales de alianzas territoriales. La mezcla de conceptos políticos y geográficos y el uso de la cartografía e infografía de base cartográfica en medios de comunicación generalistas muestran una característica típica de esta dimensión psicopolítica y geopolítica del debate sobre las infraestructuras. La construcción de un imaginario espacial sobre el futuro de un país está muy ligado a este tema. Las infraestructuras son un tema de especial relevancia pública también por su repercusión económica. Algunas instituciones —por ejemplo la FUNDACIÓN CAMINOS (2015)—, cifra en 40.000 millones de euros anuales la cantidad mínima que la Administración Central debería invertir durante la próxima década en este campo para mantener un nivel adecuado al grado de desarrollo de España. Otras cifras llegan incluso a los 54.000 millones de euros (ATKEARNEY, 2015c).

2. Un segundo período «isabelino» en España y en sus obras públicas

A partir de los años ochenta del siglo xx, la inversión en infraestructuras en España creció de manera considerable, aunque priorizándose las consideradas infraestructuras de altas prestaciones (COLEGIO DE ECONOMISTAS, 2015: 3). De esta manera, el país pudo alcanzar los estándares de otros estados europeos, cumpliéndose una aspiración que provenía, en el mejor de los casos, de principios del siglo xix si no antes: contar con unas dotaciones de obra pública —especialmente asociada al transporte— parangonables a las del resto de Europa, cubriendo así el atraso típico español en esta materia. Mi tesis es que, en esencia, esta idea —proveniente de las políticas ilustradas de finales del siglo xviii y, sobre todo, de las políticas públicas de mediados del siglo xix—, ha dominado el modelo de estos últimos cien años en España, incluso los más recientes, reproduciendo un esquema mental y de inversión pública sorprendentemente parecido al del período isabelino (1833-1868) y especialmente al del moderantismo (1844-1854). A mi entender, se conforma así un «segundo período isabelino», que podríamos denominar neoisabelino, asentado, política y narrativa-

mente con un mismo arranque que el originario: una marcada vocación centralizadora en la decisión y radial en la forma concreta combinada con una *realpolitik* (la expresión, como la frase, es de FERRI, 2015: 245) basada en:

«atender las demandas de un electorado periférico que reclamaba mayores inversiones en sus territorios».

Este esquema de decisión política se entronca, como en el siglo xix, con una élite técnica asentada en Madrid y compuesta por altos funcionarios (como en 1850 lo estaba por el incipiente cuerpo de ingenieros de caminos) y con otros rasgos compartidos: la ya comentada radialidad de la red, el dominio de la inversión estatal sobre la provincial o territorial, la priorización de la extensión sobre el uso, el predominio del transporte interior sobre el exterior, el «dogma de fe» que supone concebir la infraestructura como el motor de la actividad económica, el predominio de la cohesión sobre la eficacia, el protagonismo de las inversiones públicas estatales hasta cotas muy significativas sobre los Presupuestos Generales del Estado, etc., como un reciente libro (FERRI, 2015) nos muestra para el siglo xix.

Ciertamente, el origen de la moderna obra pública en España tiene su origen en la política ilustrada de matriz francesa desarrollada por Carlos III a partir de su ascenso al trono en 1759. La creación de una red de carreteras radiales centradas en Madrid, costeadas por la Corona y trazadas con la máxima rectitud posible, nacieron con el Proyecto Económico de Bernardo Ward de esa fecha, aunque arrancaron con el Real Decreto de 1761 y sobre todo se desarrollaron durante el ventenio del conde de Floridablanca (1777-1799). Durante casi un siglo, hasta su finalización a mediados del xix, éste fue la principal ocupación de la primera generación de ingenieros de España (FERRI, 2015: 17). Los sucesos políticos y militares a los que España se enfrentó a comienzos del siglo xix imposibilitaron la consolidación de esta política, hasta que la relativa calma del período isabelino volvió a marcar una segunda e intensa etapa en la construcción de la obra pública asociada a los transportes en España. Es interesante señalar algunas realidades tozudas y reiterativas en esta política pública. Ya Sagasta propuso la defensa de los intereses materiales para hacer avanzar el país (la mentalidad del progreso mediante la infraestructura), así como una ley general de ferrocarriles basada en una red radial en la que la «primera línea», la prioritaria, fuera la Norte, de Madrid a Irún. De esta manera, señala el político e ingeniero, proponía atravesar:

«las llanuras de Castilla, pobres y miserables»

y aconsejaba:

«(...) buscad su centro, su corazón, su depósito general, Valladolid (...) Pues bien, Madrid, Valladolid, Burgos, Vitoria, Irún: ahí tenéis clasificada nuestra primera línea, la del Norte» (FERRI, 2015: 125).

La segunda de las líneas debía ser la Madrid-Lisboa y la tercera Madrid-Mediterráneo, preferentemente Cartagena. Este esquema geopolítico de las primeras vías férreas españolas ha sido reproducido, con la salvedad del Madrid-Sevilla de 1992, por la política de alta velocidad y de los corredores transeuropeos (BOIRA, 2007/9), donde se comenta el mapa de las prioridades para España de la Comisión Van Miert en 2002-2003 y donde figuraba en lugar destacado el Madrid-Lisboa, abandonado más tarde por iniciativa portuguesa, y el corredor Atlántico). En carreteras, la Ley de 1857, conocida como ley Moyano por la firma del ministro que la presentó, volvió a retomar no sólo el esquema radial de la propuesta borbónica del XVIII, sino que supuso la centralización de todos los proyectos de carreteras por parte de la Administración Central:

«arrebataando, por tanto, cualquier iniciativa a las diputaciones provinciales».

Esta centralización geográfica, política, técnica y presupuestaria de la obra pública en España, nacida en este momento y con antecedentes en el XVIII, iba a marcar el devenir del mapa geopolítico de la infraestructura de transportes en este país.

A mediados del XIX, lo que LLOMBART (2000) llamó «crecimiento vía exceso de capacidad», un principio nacido con Jovellanos en el siglo anterior, se asentó de manera definitiva y todavía hoy constituye un principio inmutable de la inversión del Ministerio de Fomento y en general del gobierno de España, a saber,

«que la oferta de infraestructuras, al reducir el coste de los servicios y atraer inversiones, se convertía en una condición previa al desarrollo» (LLOMBART, 2000: XL).

Se trataba, en esencia, de «fertilizar las provincias poco productivas», en palabras del economista francés Jean-Baptiste Say (1804, en FERRI, 2015: 139). Este principio ha informado, a mi entender, la política de obra pública en este segundo período isabelino (que podemos llamar con propiedad, neoisabelino) de la obra pública en transportes en España. Cultivo, se-

mentera, frutos... Esta retórica asociada a la inversión inicial —al margen de su rentabilidad, su eficiencia, su coste—, como precondition al desarrollo está en la médula —junto al mito de la cohesión territorial de la nación, la articulación del territorio por las vías de comunicación—, de las decisiones inversoras hasta la fecha. Marc Ferri recuerda la figura de Álvaro Flórez Estrada, economista difusor de las ideas de Adam Smith y David Ricardo en España, quien en el período isabelino, defendía el papel benéfico de los transportes ya que *tiraban* de la producción. Pese a ello, era consciente de lo que hoy se esgrime como principal argumento (véase la cita inicial del dossier sobre infraestructuras en España, COLEGIO DE ECONOMISTAS, 2015) de las críticas al modelo de inversión:

«la construcción de carreteras, canales y puentes, por sí misma, podría no ser suficiente, el crecimiento «vía exceso de capacidad» podía fallar si los sectores productivos no lo acompañaban con incrementos de la producción y mayor demanda del mercado» (FERRI, 2015: 140).

Esto ha ocurrido —y ocurre—, en muchas zonas de España.

Pero este período isabelino originario —como el segundo, como veremos a continuación—, se caracterizó también por una tendencia inversora potente y ascendente. Los defectos de la obra pública en España ni se debieron ni se deben a una falta de inversión, tanto absoluta como especialmente relativa. En 1850, el presupuesto del Ministerio de Fomento representaba ya el 5,6% de los presupuestos de la Administración General del Estado, porcentaje que escaló hasta el 8% entre 1856 y 1859 y hasta el 11% entre 1860 y 1864. Como señala FERRI (2015: 143) habrá que esperar a 1912 para que Fomento vuelva a concentrar el 12% de los presupuestos de la Administración Central. Estas fuertes inversiones estaban asociadas a planes y leyes de carreteras, como la ley de 1851, la ya comentada de 1857 o el Plan General de Carreteras de 1860. En cualquier caso, estas cifras y planes se centraron —característica típica del primer período isabelino y, como veremos, también del segundo o neoisabelino—, en la articulación del mercado interior y del territorio, dejando en segundo término la dimensión exterior de las infraestructuras (puertos y comunicaciones exteriores), tanto para pasajeros como, especialmente, para mercancías. Fue el mercado interior el que constituyó el punto de partida de este período (FERRI, 2015: 194-195). Así es normal que en sólo quince años (1852-1868) se construyeran más de 5.000 kilómetros de

red ferroviaria, siempre centrada en Madrid, comunicando la capital de España con la costa mediterránea (Cartagena, Alicante, Valencia y Barcelona, con extensión a Cádiz y Málaga), así como con las principales ciudades castellanas, el País Vasco, Navarra, Aragón y Catalunya y hasta Francia por Irún (FERRI, 2015: 212).

En resumen, la primera mitad del siglo XIX se caracterizó por la idea de que la mejora de los transportes interiores cohesionaría el mercado interior y, al impulsar la demanda, resolvería el problema del atraso económico de España (FERRI, 2015: 239). Esta idea, a mi entender, continúa informando la política de transporte de la Administración General del Estado hasta la fecha. La secundaria atención prestada a las conexiones exteriores de España —propia del XIX, pero también del XXI, como el caso de la polémica sobre corredor mediterráneo de la Red Transeuropea muestra— y la fuerte dependencia de las inversiones públicas del contexto económico —la crisis del 1866 y del Sexenio democrático afectaron duramente a los porcentajes de inversión—, recuerdan la situación actual que se incrementa con un tercer factor (FERRI, 2015: 240):

«Buena parte de las infraestructuras quedaron infrautilizadas durante décadas, puesto que los nuevos medios de transporte no *tiraron* de la producción, tal y como se esperaba. Así, los grandes puertos y las nuevas líneas ferroviarias asociadas a ellos tuvieron que competir por el escaso tránsito comercial».

Hasta cierto punto, estos hechos reflejan también algunas de las características que, a ojos de los críticos del modelo actual, lo definen. La política de «exceso de capacidad» —propia de ambos períodos isabelinos, el originario y el neo— no sólo se mostró y se ha mostrado errónea en relación a la posibilidad de desarrollo económico, sino que (siguiendo a FERRI, 2015: 241), es preciso también contar con el coste de oportunidad que supuso. En el siglo XIX, la creciente inversión en transportes se realizó a costa de sacrificar, por ejemplo, una inversión en desarrollo de regadíos o el abandono de la inversión en enseñanza que, como recuerda FERRI,

«se encontraba bajo la responsabilidad del Ministerio de Fomento hasta el año 1900».

Justamente ambas dimensiones (regadíos y educación) conformarán las reivindicaciones principales de las políticas regeneracionistas de principios del siglo XX. Lecciones de la historia que no se han aprendido.

3. Consecuencias de la política neoisabelina de infraestructuras en España

Como ya hemos señalado, España ha conocido desde la Transición democrática de 1978, aunque especialmente de las décadas finales del XX y principios del XXI, una política expansiva en materia de obra pública de todo tipo (agua, sanidad, transporte, educación, medioambiente, telecomunicaciones...). Los datos de inversión, aunque varían de fuente a fuente, permiten aventurar (si tomamos el informe de ATKearney para SEOPAN de 2015a: 27) que el decenio 2004-2014 puede dividirse en dos ciclos, uno creciente que llevó a picos de 55.000 millones de euros de inversión (en 2009) y otro descendente que, con todo, no bajó de los 23.000 millones (años 2013 y 2014). Otro dato importante para valorar la dimensión de la política de construcción de infraestructuras es el análisis de demanda pública mediante la repercusión de la licitación pública sobre el PIB. Su evolución desde 1996 hasta 2014 es suficientemente evidente para obtener una visión conjunta del período, como muestra la figura 1. En ella, se puede observar el máximo histórico de 2006 (en el que la demanda pública llegó a constituir el 4,6% del PIB) y el mínimo del 2012 (0,7%), obteniéndose una media para el período 1996-2014 de un 2'9% (ver FIG. 1).

En el año 2007, la Administración Central llegó a licitar 16.282,8 millones de euros, cuando en 2012, la cantidad apenas fue de 2.717,74, lo que representa un 83,3% menos. A partir de ese momento, la cantidad ha ido aumentando ligeramente hasta situarse en 4.963 en 2015 y caer, de nuevo en los primeros diez meses de 2016 (enero-octubre) a los 2.881 millones de euros (CÁMARA DE CONTRATISTAS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA, 2016 a y b).

Si hablamos sólo de infraestructuras gestionadas por el Ministerio de Fomento y por el de Medio Ambiente, los Presupuestos Generales del Estado de 2015 propusieron una inversión de 6.141 millones de euros, a los que habría que añadir 5.349 millones de los presupuestos de las distintas sociedades públicas dependientes de estos departamentos, como son Adif, Aena, Seittsa o las sociedades de agua. En total, unos 11.490 millones. Con perspectiva histórica, sólo desde el inicio de los proyectos de la línea de Alta Velocidad entre Madrid y Sevilla, se han invertido 45.000 millones de euros en la red ferroviaria española (SUBCOMISIÓN DE ESTUDIO Y ANÁLISIS DEL SISTEMA FERROVIARIO ESPAÑOL, 2015: 37).



Fig. 1/ **Protagonismo de la licitación pública en España, 1996-2014**

Fuente: INE-SEOPAN. En Cámara de Contratistas de la CV, 2016.

El nivel de dotación de infraestructuras de España en los últimos años no ha dejado de crecer, acorde con los datos de inversión que los sucesivos gobiernos han mantenido, como ya hemos visto. Este indudable aumento del nivel de infraestructuras ha llevado a que España se sitúe con una red de carreteras de alta capacidad de más de 15.000 km (la más extensa de Europa), la segunda mayor red de alta velocidad ferroviaria del mundo (con unos 3.000 km en servicio), la mayor red de aeropuertos por intensidad de tráfico (medida en pasajeros por habitante) del mundo y la red líder con los dos mayores puertos de contenedores del Mediterráneo y con tres puertos entre los 10 primeros del Mediterráneo (ATKEARNEY, 2015b: 12). Este fenómeno cierra, desde una perspectiva histórica, una de las llagas del pensamiento político español referido a Europa: el retraso secular y el menor grado de desarrollo de las infraestructuras del transporte, recurrente en el juicio de nacionales y foráneos desde el siglo XVIII. Sólo entre 1995 y 2009 (siempre con datos de ATKEARNEY, 2015c) el stock de infraestructuras de España sobre la media de países de la Unión Económica y Monetaria pasó del 80% al 97%: 17 puntos de crecimiento en apenas catorce años. Al tiempo, debido a este aumento de peso y a la inversión realizada, se ha producido una reversión de las operaciones históricamente deficitarias en cuanto a participación de empresas españolas. Según datos de ATKEARNEY (2015 b: 11 y d: 9), la industria española de infraestructuras es hoy líder mundial en el mercado de concesiones con siete empresas entre las veinte más grandes del mundo y cinco entre las diez mayores del mundo, que han invertido casi 200.000 millones de dólares en los últimos 30 años en

concesiones. Un análisis similar lo podemos ver en BEL (2015) que, aunque crítico, no deja de reconocer que la oferta de infraestructuras de transporte en España, desde una perspectiva europea, ejerce un liderazgo fuera de toda duda.

Otros datos nos hablan de este crecimiento global de las infraestructuras y del tráfico en España. Debido al extraordinario aumento de la red de carreteras de alta capacidad, la movilidad de personas se ha multiplicado por 2'5 entre 1995 y 2010, pasando de 152 millones de pasajeros por kilómetro a 395. Del mismo modo, se han reducido tiempos de viaje por ferrocarril entre determinados destinos antes y después de la puesta en servicio de la Alta Velocidad: un 64 % de reducción en el Madrid-Sevilla, un 62% en el Madrid-Málaga, un 57% en el Madrid-Valencia y un 50% en el Madrid-Barcelona (ATKEARNEY, 2015b: 26).

Estas referencias iniciales han llevado a afirmar que:

«España ha mejorado su posicionamiento en cuanto a calidad de todos los tipos de infraestructuras disponibles tanto las infraestructuras de transporte (ferroviarias, red de carreteras, aeroportuarias y portuarias) como las infraestructuras de telecomunicaciones» (MULTINACIONALES POR LA MARCA ESPAÑA, 2014).

Y ciertamente, los datos globales así lo reflejan. Véase al respecto la estadística que publica anualmente el Foro Económico Mundial en su *Global Competitiveness Index*. El correspondiente a 2016-2017, muestra que España ocupa la posición número 12 en el mundo en

lo que el Foro denomina el segundo pilar (infraestructuras), con una nota global de 5,9 (sobre 7). Un ejemplo de este juicio favorable a la dotación de infraestructuras en España es el comentario que un grupo de empresas multinacionales hace de la Alta Velocidad:

«España cuenta actualmente con 15.169 kilómetros de vías, de las cuales 3.100 son de alta velocidad, por las que circulan los trenes AVE a una velocidad comercial media de 222 km/h., superior a la de Japón (218 km/h) y Francia (216 km/h)» (MULTINACIONALES POR LA MARCA ESPAÑA, 2014: 21).

Este tipo de análisis globales muestran una realidad evidente: la mejora de los niveles de dotación de infraestructuras en España, aunque ocultan una perspectiva que deberíamos tener en cuenta en nuestros análisis.

4. Infraestructuras en España: el problema de la eficiencia y la localización

La caracterización de las infraestructuras como una materia abstracta, su presentación de manera indivisa, global y sobre todo discursiva (poco cartográfica en esencia) mediante un índice general para todo el territorio español, no sólo se aleja del propio concepto de infraestructura, un concepto básicamente espacializado, sino que oculta disparidades y lagunas que se derivan de la falta de un estudio basado en su localización. Además, este tipo de análisis acerca la materia de la obra pública a una dimensión puramente discursiva convirtiendo la infraestructura —o el conjunto de ellas—, en un campo lingüístico en el que se forman sus propios conceptos. En este caso, el lenguaje no es neutral y, como diría el filósofo Jacques Derrida, lleva dentro de sí los presupuestos y las hipótesis culturales de toda una tradición. Se produce así un doble proceso, a mi entender, negativo para obtener un juicio real de esta materia: la desterritorialización de la infraestructura y su traslado a un campo semántico, abstracto y despegado de lo espacial. Así mismo, este tipo de análisis se realiza sin relacionarlo de forma precisa:

«con las visiones geopolíticas que revelan y cuyas actuaciones consienten»,

como recuerda SECCHI (2015: 40) para la historia de las ciudades y de los territorios. Además, en este debate, se ha obviado la dialéctica entre eficiencia y equidad, que debería informar las grandes estrategias futuras en esta materia.

Así pues, debería hacerse el esfuerzo —además de deconstruir el concepto de infraestructura, poniendo al descubierto lo que aquel oculta—, de considerar la infraestructura como un conjunto de entidades concretas (en su acepción de concreto como opuesto a lo abstracto y a lo general) y es aquí donde la geografía puede proponer mejores discursos para el análisis de esta materia. El recurso al mapa, al análisis de intermodalidades, al estudio de flujos, a la regionalización de vínculos, al descubrimiento de redes, necesidades y trazados —junto al estudio económico de su eficacia y rentabilidad—, permitirían contrarrestar impresiones globales alejadas de la realidad. De hecho, son algunas de las realidades más específicamente territorializadas, más asociadas a los espacios concretos de vida y movimiento de la población aquellas que muestran las lagunas existentes, pese a los datos y las grandes inversiones realizadas hasta la fecha.

Pero es que incluso con carácter general, algunos estudios muestran las lagunas a las que se enfrenta el modelo territorial y de infraestructuras español. La FUNDACIÓN CAMINOS (2015) apunta a la

«falta de una buena planificación» como responsable de un «déficit en materia de transporte intermodal, y especialmente en las conexiones con los puertos y los aeropuertos, destacando el Corredor Mediterráneo como una de las obras que podría resolver esta deficiencia».

Téngase en cuenta que son las regiones mediterráneas españolas las que mayor actividad de transporte internacional muestran (según señalan las sucesivas Encuestas de Transporte del Ministerio de Fomento). Por otra parte, uno de los análisis que ya hemos mencionado (ATKEARNEY, 2015b) apunta que cuatro son los campos donde, pese a la inversión realizada, los niveles de dotación españoles son todavía bajos en comparación con otros países: las mercancías y la logística, la accesibilidad a las ciudades, las redes secundarias y la gestión de la capacidad de la red.

En este sentido se dan a continuación algunas cifras que son elocuentes. En España, la cuota de ferrocarril en el transporte de mercancías se sitúa en un 5,2% del total (2014), un nivel que se halla por debajo de la media de la Unión Europea (18%) y de países como Francia (15,6%) o Alemania (23,4%), por no hablar de los líderes en este tipo de transporte (Austria, 43,6% o Suecia, con un 33,7%). Pero lo más dramático es que la cuota de este tipo de transporte ha descendido desde 1991, cuando era del 10,7%

(según datos de EUROSTAT). Las razones de esta baja cuota en España se derivan de la:

«limitada inversión realizada tradicionalmente en infraestructuras ferroviarias para mercancías, que limitan la longitud de tren y la carga por eje y gálibo lastrando la rentabilidad de los operadores ferroviarios» (ATKEARNEY, 2015a: 70).

Un análisis de los Presupuestos Generales del Estado 2015 y 2016 del Ministerio de Fomento certifican que, efectivamente, las grandes partidas de inversión se han dirigido a las líneas de transporte de pasajeros de alta velocidad (AVE), que, en datos porcentuales, se llevaron el grueso de la inversión: un 68% de media (7.240 millones de euros sobre un total de 10.659 millones sumando ambos años). Por el contrario, en estos dos años, a la red convencional se destinaron 881 millones de euros (un 8,2%) y a las cercanías 440 millones (4%). Si analizamos, en lugar de la inversión nominal que recogen los presupuestos, los datos de licitación pública, el resultado es muy semejante. Han sido las infraestructuras ferroviarias (mediante la licitación de ADIF, y especialmente las de alta velocidad), las que se han llevado el grueso de lo invertido realmente en los últimos años (ver FIG. 2):

Este juicio es también compartido por SERRANO (2015: 109) al señalar que:

«entre 2011 y 2014, las escasas inversiones relativas anuales de las administraciones públicas en el sector se han centrado en la terminación de obras iniciadas en los años anteriores priorizando corredores ferroviarios discutibles desde la perspectiva de la eficiencia (AVE Madrid-Galicia y AVE Madrid-Extremadura, por ejemplo)».

La resultante no puede ser otra que un incremento de las infraestructuras asociadas a la red radial en España basada en un diseño de trenes de alta velocidad que no ha hecho más que agravar el tradicional problema español: el peso de Madrid como kilómetro cero de las redes de carretera y ferrocarril (tesis ya defendida, entre otros, por BEL, 2010 y por MACIAS & AGUILERA, 2012; mientras que BETANCOR

(2015: 5 y 6), cita a los autores que han trabajado sobre aspectos relacionados con la rentabilidad del AVE). Tres datos son suficientes para demostrarlo. En el profundo análisis de MAS, PÉREZ y URIEL (2015: 149) dedicado a la inversión y stock de capital en España (1964-2013), se puede leer:

«En los últimos años, entre 1995 y 2012, Madrid ha ido ganando peso tanto en el reparto de la inversión como del capital acumulado...».

Por otra parte, otro reciente trabajo de SERRANO (2015) muestra la concentración del stock de capital productivo en Madrid (16,5% del total nacional) y en menor medida en Barcelona (12,9%). Este peso del centro peninsular no ha dejado de aumentar en el entero período de la democracia, como demuestra el mismo autor: desde 1980 a 2014, tanto en carretera como en ferrocarril o aeropuertos, Madrid ha ido aumentando su diferencia con la segunda provincia (Barcelona) en los indicadores normalizados y concentrando más del 13% de los potenciales de transporte totales normalizados en la actualidad —frente a menos del 7% de finales de los años setenta del siglo XX. En buena lógica, esta concentración del potencial de transporte ha ido a la par del notable incremento de otros factores que SERRANO (2015) muestra: el creciente peso relativo demográfico y de capital humano de Madrid en el período 2008-2011 y 2012-2014 y el

«incremento relativo muy importante del peso de las empresas de Madrid en ambos periodos, al disminuir su número de empresas en mucha menor proporción que en el resto de las provincias españolas» (SERRANO, 2015: 97).

Pero no sólo son cifras. Es muy significativo que algunas líneas no radiales —especialmente las ferroviarias—, hayan sufrido una marginación evidente respecto a las radiales: aquí hablamos del mapa. Este es el caso de la línea Alicante-Barcelona y especialmente de la vía férrea Valencia-Barcelona, que siendo la segunda en España en mayor número de pasajeros entre 1997 y 2004 (según datos de ADIF que recoge la tabla siguiente, ver FIG. 3),

FIG. 2/ Licitación pública. Sumatorio años 2012-2014 y once meses 2015

Grupo Fomento	12.485,157	Porcentaje
Carreteras y Seitt (Conservación)	3.025,016	24%
ADIF	6.630,78	54%
A.Portuarias	1.490,671	12%

Fuente: Cámara de Contratistas de la Comunidad Valenciana, 2016.

Fig. 3/ Pasajeros por líneas principales de RENFE, 1993-2013

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Madrid Barcelona	452.853	335.105	337.042	246.715	397.859	470.262	511.985	531.873	571.044	597.400	537.365
Madrid Sevilla	1.232.775	1.236.520	1.379.675	1.420.528	1.557.869	1.698.967	1.854.039	2.009.110	2.158.608	2.308.106	2.315.133
Madrid Valencia	468.052	384.354	379.842	363.696	406.427	460.716	522.244	564.158	631.245	674.318	675.292
Madrid Málaga	328.787	347.077	354.635	320.682	337.308	387.015	—	—	—	—	—
Madrid Zaragoza	325.251	275.933	311.244	423.854	475.067	508.893	532.272	555.668	561.599	528.208	499.074
Barcelona Valencia	272.702	247.856	285.537	318.699	481.176	674.637	713.957	748.736	829.617	810.383	836.204
Madrid Córdoba	490.648	420.482	426.244	451.863	477.875	503.476	552.499	—	—	—	—
Madrid Alicante	368.343	490.648	504.871	509.663	541.725	582.583	601.991	657.377	674.816	696.953	679.335
Barcelona Zaragoza	149.267	124.371	139.339	139.973	137.660	147.457	144.277	146.773	160.093	151.872	133.933
Madrid Valladolid	105.738	90.383	91.139	83.382	74.903	76.033	73.563	75.286	72.267	70.268	70.235
Barcelona Alicante	53.757	83.111	83.928	91.710	122.292	172.419	214.255	243.621	289.919	303.969	299.055
Madrid Barcelona	616.730	621.342	689.644	756.900	2.109.943	2.670.407	2.597.435	2.545.907	2.688.502	3.070.184	
Madrid Sevilla	2.322.160	2.329.187	2.535.400	2.520.966	2.537.094	2.390.670	2.213.026	2.137.026	1.974.204	2.175.808	
Madrid Valencia	666.596	681.929	722.028	736.256	816.093	755.480	703.011	1.836.500	1.725.774	1.858.436	
Madrid Málaga	-	543.982	575.628	606.265	1.460.667	1.498.629	1.432.142	1.433.361	1.375.367	1.533.363	
Madrid Zaragoza	717.589	872.937	1.054.394	1.274.555	1.704.483	1.363.509	1.258.121	1.175.053	1.087.143	1.176.841	
Barcelona Valencia	805.080	820.401	843.080	819.226	904.783	877.799	817.839	847.486	833.433	883.140	
Madrid Córdoba	-	846.641	907.135	947.943	956.281	873.759	823.877	800.679	663.812	880.356	
Madrid Alicante	646.734	685.248	733.404	741.064	764.495	702.705	648.895	650.365	730.138	757.673	
Barcelona Zaragoza	154.191	174.291	168.064	193.560	563.925	589.855	612.569	600.511	566.306	623.555	
Madrid Valladolid	67.754	74.409	78.845	92.524	806.767	550.973	438.509	418.493	350.524	383.618	
Barcelona Alicante	292.007	289.027	259.937	252.687	251.632	249.651	240.795	242.292	224.476	243.113	

Fuente: Anuario del Ferrocarril, 2015.

no ha sido modernizada con los estándares de otras, especialmente de las de alta velocidad, manteniendo hasta hoy incluso algún tramo de vía única.

Es difícilmente explicable que, tras la construcción del AVE Madrid-Sevilla, la segunda línea con más número de pasajeros desde 1997, como es el Valencia-Barcelona —cuando supera a la Madrid-Córdoba—, y al que se le debería sumar el trayecto Alicante-Barcelona, se quedara al margen de la extensión de la alta velocidad española (ANUARIO DEL FERROCARRIL, 2015). El inicio del servicio de Euromed en 1997, que mejoró la atención, velocidad y comodidad de la línea mediterránea, aumentó sustancialmente el número de pasajeros, paso necesario para hacer de esta línea la segunda de España en Alta Velocidad, máxime cuando conectaba la segunda y la tercera ciudad española. Pero no. En 2004, entró en servicio el Madrid-Zaragoza y el Madrid-Lleida; en 2006, el Madrid-Tarragona; en 2008 el Madrid-Barcelona, el Madrid-Málaga, el Barcelona-Zaragoza, el Madrid-Valladolid y en 2011, el Madrid-Valencia y el Madrid-Albacete. De este modo, ya en 2011, las radiales nacientes en Madrid asumían el protagonismo del tráfico de pasajeros, espoleadas por la construcción de un tren de Alta Velocidad. La única línea no radial de la red española era la que comunicaba el eje mediterráneo. De las pocas que, a día de hoy sigue sin disponer de una vía de altas prestaciones semejante a las de alta velocidad y, lo que es peor, sin planes futuros a corto plazo homologables.

Por otra parte, un reciente estudio de LÓPEZ ESCOLANO & *al.* (2015) señala con claridad que el modelo territorial español muestra una clara tendencia a la concentración de la mejor accesibilidad en el centro peninsular, en torno al gran núcleo humano de Madrid y su área metropolitana y regional. A su vez, este núcleo se expande por las provincias vecinas, dibujando un esquema de accesibilidad absoluta potencial (es decir, entendida como la suma de distancias de cada celda en que se ha dividido el territorio español a todas las cabeceras municipales de la España peninsular siguiendo los itinerarios más cortos valorados en tiempo de desplazamiento dividido por el número de municipios) claramente centralizada con tendencia a desplazarse hacia el norte peninsular. Los mismos autores muestran otro mapa con la accesibilidad según el factor de ruta (muy relacionado pues con la red viaria), que muestra todavía (recordemos que los datos han sido obtenidos para 2014) grandes zonas con bajísimas accesibilidades, afectando no sólo al



FIG. 4/ Accesibilidad según factor de ruta para 2014

Fuente: LÓPEZ ESCOLANO & *al.*, 2015.

interior peninsular, sino a ejes fundamentales como el Mediterráneo-Cantábrico o el propio arco mediterráneo (ver FIG. 4).

En este mismo sentido, el estudio de GIL-PAREJA & *al.*, (2015) viene a demostrar, tras un análisis econométrico, que infraestructuras como la Alta Velocidad en España no dejan de reforzar el papel de Madrid y de su hinterland. Estos autores, tras analizar el papel del AVE Madrid-Valencia demuestran que la capital de España y su área regional han conocido, tras la apertura de la línea, un incremento de su comercio en cerca de un 30%, mientras que el otro punto de la línea, la Comunitat Valenciana, no muestra ganancia significativa alguna derivada de esta misma obra. La conclusión del estudio es que, con este tipo de infraestructuras, son las ciudades interiores (*landlocked capital*) las que ven incrementar su comercio mientras que para las marítimas apenas es relevante. Lo mismo ocurre con Ankara para Turquía, como se ha analizado en ese mismo artículo.

De esta manera, se entiende mejor que el propio Ministerio de Fomento, en su Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda 2012-2024 (PITVI, 2013: p.II.3) señale que en España, si hablamos de las principales cifras del tráfico interior interurbano de viajeros (año 2012), los

«flujos de mayor intensidad son los flujos radiales con Madrid».

¿Cómo no van a serlo cuándo se ha primado esta red como marco general para los transportes españoles? Pese a ello, el mismo documento recoge en esa misma página que

son significativos otros flujos (de entre los de más de 175 kilómetros de longitud), especialmente

«los flujos del corredor Mediterráneo, con predominio en las relaciones entre Alicante y Valencia con Barcelona».

Semejante análisis se realiza en el transporte de mercancías por carretera, pues juntos a las rutas Barcelona-Madrid, Madrid-Valencia y Madrid-Sevilla, aparecen también la Valencia-Barcelona (en ambos sentidos) y sobre todo, de nuevo, el corredor mediterráneo:

«Cabe resaltar la acumulación de focos de expedición/atracción con volúmenes significativos en la fachada Mediterránea configurando un corredor de transporte de mercancías por carretera entre Murcia y Cataluña, pasando por la Comunidad Valenciana, que enlaza con la frontera de Francia» (PITVI, 2013: II.5).

Es evidente que, junto a la red arterial radial, otros flujos se producen en España (tanto en pasajeros como en mercancías): es hora de considerarlos con el mismo peso en una política estatal que los centrados en Madrid. De hecho, la falta de una infraestructura ferroviaria que vertebrase toda la fachada mediterránea de España (junto a la existencia de unas infraestructuras viarias de peaje, como la histórica AP-7, sin que la autovía A-7 tenga continuidad por toda esta fachada, pues se halla interrumpida entre Castelló y Tarragona), choca alarmantemente con el mapa de intercambios de mercancías entre Europa y España, como muestra la siguiente figura (ver FIG. 5), donde se observa la potencia exportadora de las comunidades de la costa este, desde Catalunya a Andalucía, con el destacado papel de la Comunidad Valenciana y de Murcia.

En España, pese a la masiva inversión de capital público de los últimos decenios, continúa la concentración relativa de población y actividad, al tiempo que aumentan las desigualdades territoriales, con un coeficiente de variación de la distribución en renta per cápita que ha pasado del 20 al 21% entre 2008 y 2014, con un 5,6% de incremento que es de un 6,8% en la desviación típica y en un 3% el cociente entre la mayor y la menor renta per cápita. El juicio de SERRANO (2015: 104) es claro:

«en solo tres años (...) tanto a nivel regional como provincial las desigualdades territoriales se incrementan».

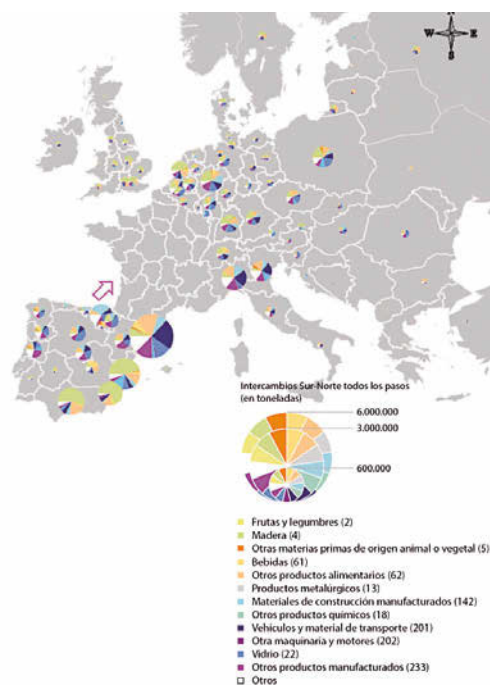


FIG. 5/ Mapa de los intercambios de mercancías entre Europa (sin Francia) y la Península Ibérica en el sentido sur-norte (en toneladas)

Fuente: Encuesta Transit, 2010 (Observatorio Hispano-Francés, 2015).

Éste y otros resultados nos llevan a señalar que, en España, se produce el doble proceso de nivelación en lo global y diferenciación en lo particular, es decir, observamos una homogeneización en el nivel de infraestructuras españolas tomadas en su conjunto (una especie de macro-convergencia con Europa en muchos casos), pero una desigualdad interior en el reparto de las mismas (es decir, una micro-división) y, sobre todo, en los efectos de su existencia. El ya citado trabajo de Antonio Serrano muestra que algunos de los grandes problemas que tenía planteados España y su modelo territorial en 1981 persisten: la concentración de la población (Madrid, Barcelona, litoral, islas), las diferencias en potenciales económicos entre provincias del norte-noreste y sur-noroeste, el escaso peso del ferrocarril, la centralización de inversión en Madrid y su entorno urbano, el dominio del coche privado, la dependencia del sector de la construcción, etc. Baste la siguiente cita para terminar este apartado:

«Como síntesis de los aspectos considerados (...) se puede señalar que, aunque las políticas autonómicas y las grandes infraestructuras de

transporte desarrolladas en el período 1978-2008 ayudaron a un desarrollo territorial más homogéneo, disminuyendo el fuerte peso que tenían los grandes ejes (Cantábrico, Mediterráneo, Ebro) en estos potenciales, lo cierto es que las grandes infraestructuras y las grandes áreas urbanas seguían siendo determinantes en la configuración del Modelo Territorial de finales de la primera década del siglo XX» (SERRANO, 2015: 90).

Parece, pues, que el Modelo Territorial español desde 1978 ha presentado un esquema continuista.

5. La crítica al modelo: ¿pasajeros o mercancías? ¿eficiencia o equidad?

Junto a estas dimensiones, recientes aportaciones inducen a pensar que el modelo de infraestructuras debe revisarse desde el punto de vista de la eficacia. Tal vez quien con más claridad ha puesto sobre la mesa la dialéctica entre cohesión territorial y eficiencia ha sido el informe de diciembre de 2015 de la Comisión Europea sobre seguimiento del programa de vigilancia (EUROPEAN COMMISSION, 2015). Emitido por la Comisión Europea y en concreto por la Dirección General para Asuntos Económicos y Financieros, no duda en observar la necesidad de asegurar mecanismos para una mejor planificación estratégica de las infraestructuras de transporte en España. En concreto, se señala:

«When selecting transport projects, Spain seems to have given higher priority to increasing geographical cohesion than improving efficiency, and investment plans still include high-speed railway lines and motorways in areas with little traffic» (EUROPEAN COMMISSION, 2015:23).

Esta frase muestra que el objetivo de la política de infraestructuras en España sigue incidiendo en la dimensión del mercado interior y en la antigua idea «jovellaniana» de crecimiento vía «exceso de capacidad». El documento europeo continúa señalando algunos rasgos de la política de obra pública relacionada con los transportes, como la priorización de la extensión de la infraestructura por encima de su mantenimiento u otra que nos parece fundamental:

«[Las políticas en España] have favoured an extended network for passenger transport to the detriment of better connectivity of production poles with consumption/export sites and inter-

connectivity with bordering markets» (EUROPEAN COMMISSION, 2015:23).

En realidad, nos encontramos con uno de los más relevantes críticas al modelo de obra pública relacionada con el transporte: el modelo «neoisabelino» incide en la priorización del tráfico de personas sin atender como es debido a las conexiones entre centros de producción, consumo y exportación, descuidando la interconectividad con los mercados exteriores. La reorientación de la política de obra pública en este campo debería pasar pues por la priorización de infraestructuras en un marco de eficiencia de la inversión, asociándose a territorios donde la producción, la dimensión demográfica asociada al consumo o la presencia de instrumentos propicios para la expedición exterior (puertos especialmente) fuera relevante en uno, dos o los tres campos. En este sentido, es fundamental la recomendación de las autoridades de control de la UE referida a los puertos (punto 66 del documento). En este caso, se señala que el tráfico en los puertos españoles se ha doblado en los últimos veinte años, pero pese a ello, aquellos continúan con una conexión ferroviaria deficiente

«nevertheless, railway connections to ports have not been sufficiently developed» (EUROPEAN COMMISSION, 2015:25).

Por último, este documento insiste con más vehemencia en el tradicional problema de las infraestructuras en España: su baja rentabilidad asociada a la baja demanda. En el punto 64, el documento de la Unión Europea señala textualmente al referirse a las nuevas líneas de Alta Velocidad (HSL, *High Speed Lines*):

«There is a significant risk that some of the new lines will not generate sufficient revenues to cover their operation costs» (EUROPEAN COMMISSION, 2015:24).

Es discutible que la respuesta que la Administración Central ha dado a esta crítica sea la apropiada. El propio documento señala que las autoridades españolas señalan en su defensa que han reorientado su política en el sentido de adaptar líneas a los estándares de la alta velocidad en lugar de construir nuevas líneas

«instead of building new HSL, the upgrade of existing lines to near-high-speed will be favoured...» y se ha reducido la inversión en Alta Velocidad (*«...and the scale of remaining investment in HSL has been downsized (single track on some lines, lower number of stations and their smaller size»*) (EUROPEAN COMMISSION, 2015:24).

Los datos ya señalados de inversión (Presupuestos Generales del Estado 2015 y 2016) o la extensión de la red radial de AVE a nuevas provincias en 2015 y 2016 no parecen ajustarse a la explicación dada.

Pero no solo es Europa quien ha llamado la atención sobre el problema de la eficiencia de la inversión. BETANCOR (2015) ha estudiado los cuatro corredores AVE españoles (Madrid-Andalucía, Madrid-Barcelona, Madrid-Levante y Madrid-Norte) señalando que todos ellos muestran un ratio beneficio de explotación/coste de inversión que oscila entre el 45,94% del Barcelona y el -1,41% del Norte. En este último caso, esta cifra debe interpretarse como

«el hecho de que por cada euro invertido en este corredor, el Estado, a largo plazo, no sólo no recuperará nada sino que el contribuyente deberá aportar un céntimo más» (BETANCOR, 2015: 39).

En el caso del corredor de Levante, el contribuyente, a largo plazo, podría recuperar 10 céntimos por cada euro invertido, 11 en el de Andalucía y 46 céntimos en el de Barcelona. En resumen, rentabilidad financiera negativa innegable de los cuatro corredores (BETANCOR, 2015: 6) e incluso ingresos por venta de billetes por debajo de coste de funcionamiento del servicio en el Norte.

MATAS & *al.* (2015) no dudan en plantear la realidad del «conflicto entre eficiencia y equidad» como uno de los que más claramente afectan a la política de obra pública asociada al transporte en España. Estos economistas plantean la existencia de un *trade-off* eficiencia-equidad en las decisiones de inversión en infraestructuras entre el objetivo de desarrollo regional y la inversión con objetivo de crecimiento económico. Tras repasar algunas contribuciones sobre este tema (DE LA FUENTE, 2008; CASTELLS & SOLÉ-OLLÉ, 2005; SOLÉ-OLLÉ, 2009; CASTELLS & *al.*, 2006) señalan que la política de infraestructuras contribuyó a la convergencia de renta entre regiones en España especialmente entre 1980 y 1997, pero que a partir de un determinado momento dejó de contribuir positivamente. Más evidente es el caso de la eficiencia de la inversión, que se muestra mayor en áreas densamente pobladas que en otras con menor densidad. La simulación realizada por MATAS & *al.* (2014) demuestra que una inversión que redujera el tiempo de viaje en un 12% en dos ejes de diferente contexto geoeconómico, pero semejantes en longitud (corredor de la Ruta de la Plata, desde Gijón hasta Sevilla, de 798 km, y corredor Mediterráneo, desde Girona a

Murcia, con 678 km) produciría un incremento salarial medio (o de productividad) de 0,33 en el primero eje y del 0,66 en el segundo. Aunque los autores señalan que la simulación no es generalizable, sí abogan por considerar los costes de eficiencia de cada proyecto en los planes propuestos, ponderando aquellos contra los esperados beneficios redistributivos. La conclusión es obvia:

«Solo si la equidad no tuviera ningún coste, el objetivo de la política económica podría ser igualar la dotación de infraestructuras entre las distintas provincias. Pero ya hemos dicho que este no es el caso» (MATAS & *al.*, 2015: 51).

Estos mismos autores demuestran que, en el caso de España, la inversión en infraestructuras ha tenido un coste importante y creciente en términos de eficiencia, especialmente en algunas provincias. Así, tras una serie de cálculos, llegan a la conclusión de que las provincias de España podrían distribuirse en cuatro cuadrantes según eficiencia y equidad. En un primero (cuadrante A) se hallarían aquellas provincias con déficit relativo de infraestructuras respecto a la eficiencia (es decir, cuya rentabilidad está por encima de la media) y respecto a la equidad (dotación inferior a la media). En este cuadrante figurarían

«las provincias localizadas a lo largo del eje del Mediterráneo (Barcelona, Valencia, Alicante, Murcia, Almería), las Islas Baleares, el eje del Ebro (Navarra, la Rioja y el País Vasco) y otras áreas metropolitanas (Madrid, Sevilla, Zaragoza y Valladolid)» (MATAS & *al.*, 2015: 57).

En el cuadrante B estarían las que tienen superávit en eficiencia y equidad, en el C las que cuentan con déficit de stock de infraestructuras pero superávit en rentabilidad y en el D las que tienen superávit en equidad pero déficit en eficiencia. En éste, se hallarían las provincias de las dos Castillas y el norte de España (Galicia y Cantabria). Una de las conclusiones más significativas de este estudio es que ya no quedan demasiadas diferencias por limar en términos de equidad que comporte un sacrificio en términos de eficiencia, por lo que sería aconsejable diseñar las infraestructuras de España para el nuevo siglo con criterios diferentes a los seguidos hasta el momento.

Aunque es sólo una aproximación que deberíamos completar, el siguiente cuadro intenta plasmar este cambio de posición combinando eficiencia con extensión de las infraestructuras (ver FIG.6.).

Fig. 6/ Modelos actual y alternativos en la política de infraestructuras en España

Política de infraestructuras en España: del modelo actual al realista		Dimensión económica	
Dimensión territorial	Intensidad	Eficiencia	Equidad
	Extensión	Alternativa realista	Alternativa imposible
		Alternativa utópica	Modelo actual

Fuente: elaboración propia.

En este sencillo cuadro, he pretendido reflejar las características presentes de la política actual (de este largo período isabelino, con sus dos fases, la originaria y la neo), caracterizado por una apuesta por la equidad antes que por la eficacia y por la extensión antes que por la intensidad de su uso. Y jugando con los cuatro cuadrantes resultantes, establecer tres escenarios hacia donde podría transitar el modelo actual. A mi juicio, resulta imposible aspirar a una equidad intensiva, especialmente en un país como España con altas desigualdades territoriales y grandes contrastes demográficos y económicos regionales —sería un modelo más propio de países de reducida extensión, más cohesionados o con menos desequilibrios, con una red altamente utilizada, o también de países de tránsito, en el que los flujos corresponden también a tráfico de paso, beneficiándose de ello. Por otra parte, resultaría utópico hablar de un modelo que combine extensión y eficiencia, pues querría decir que todos los corredores de transporte y todas las redes construidas (al estilo del AVE, por ejemplo, o de las autovías) resultan altamente eficientes, por lo que a mi entender debería transitarse hacia un modelo realista que compense el actual acentuando los rasgos de intensidad de uso y eficiencia o que, al menos, se plantee éste como una transición hacia un modelo que asegure extensión y eficiencia.

En este sentido, no puedo estar de acuerdo con los objetivos estratégicos del Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda del Ministerio de Fomento cuando asegura que es posible conjugar, como objetivos de la planificación futura en España, la «mejora de la eficiencia» con el refuerzo de

«la cohesión territorial y la accesibilidad en todos los territorios del Estado a través del sistema de transportes» (PITVI, 2013: II.64).

Si por una parte el propio documento señala que resulta imprescindible que

«el tradicional énfasis sobre la nueva inversión se desplace gradualmente hacia la optimización de la gestión»,

además de apostar por unos

«procesos de toma de decisiones más centrados en los principios de viabilidad económica y de mercado»,

por otro plantea hacerlo reforzando al tiempo la cohesión territorial y la accesibilidad de «todos» los territorios de España. Los datos ya comentados de inversión de la Administración General del Estado en alta velocidad en los presupuestos de 2015 y 2016, así como los planes de que el AVE llegue en este año a diez capitales de provincia más, hablan más de una continuidad del modelo de extensión que de un cambio hacia criterios de eficiencia. En este sentido, parece que la política de infraestructuras en España sigue la «alternativa continuista» que el PITVI señala como una de las dos posibilidades de futuro —junto a la «alternativa nueva planificación»—, que consiste en

«el mallado de las redes actuales (...) y en la primacía de la inversión sin estar sujeta a los principios de la sostenibilidad y eficiencia económica» (PITVI, 2013: II.68).

Pero esto debe cambiar.

6. Conclusiones

Cuando se habla pues de cambio del modelo territorial y de sus infraestructuras se debe abordar con una nueva perspectiva (BOIRA, 2014). En primer lugar, es evidente que la dimensión territorial estará presente, cada vez con más fuerza, en la elaboración de las políticas, de cualquier política, de toda política, especialmente la europea. Esta falta de arraigo del territorio en la cultura planificadora española hace que la cuestión del territorio y del análisis espacial no termine de formar parte de la agenda política, o forme parte de una manera «oportunistista y débil». Un claro ejemplo de hacia dónde debería ir la política de obra pública asociada al transporte en España es algún esclarecedor párrafo de un interesante informe reciente de la Subcomisión de Estudio y Análisis del Sistema Ferroviario Español

(BOE, 22 de julio de 2015, p.26 y ss.) en el que se señala la dimensión espacial europea como variable fundamental para el diseño, en este caso, de la red ferroviaria española, toda una novedad.

La referencia al «carácter periférico respecto al resto de Europa» es fundamental para entender que los tráficos intereuropeos nunca contribuirán al aumento del tráfico doméstico (excepto, tal vez los de Portugal, con escaso peso en cualquier caso), por lo que se precisan medidas diferentes a las de otros países de la UE donde ese tipo de tránsito sí genera actividad y movimiento. Este carácter periférico (periférico en relación al mapa de la UE, no al mapa español radial que tradicionalmente había sido el que había guiado, desde el primer período isabelino hasta el segundo, la política de infraestructuras) debería mover a incentivar políticas que reduzcan su impacto y que, en consecuencia, aumenten la integración territorial con el resto de Europa y se centren en colmar la distancia derivada de ese carácter marginal desde el punto de vista del mapa de la UE. Si a esto sumamos, como señala el informe reseñado, otros factores diferenciales con el resto de Europa (distinto ancho de vía, carácter radial de la red, falta de vertebración del territorio, trenes cortos de mercancías, poca influencia de los puertos), podremos disponer, a la inversa, de los rasgos que una nueva política —ferroviaria y no ferroviaria—, debería impulsar y en la que la localización es esencial.

Pero no sólo es preciso prestar más atención al territorio en las políticas públicas. También se ha de cambiar la perspectiva en cómo hacerlo. Un claro ejemplo lo tenemos en el campo de la concepción de las infraestructuras, donde se ha de pasar, como recuerda ESTÈBE (2015: 68) de entenderlas como gestión de *stocks* (equipamientos, dotaciones, capital espacial, obras) a considerar también la necesaria gestión de flujos (de movilidad, de información, de bienes y servicios). Gobierno de dotaciones fijas, sí. Pero también y muy importante, gobierno de redes y flujos. Una materia que, por el momento, se halla ausente. Necesitaremos grandes esfuerzos en la dirección de recomponer las escalas de regulación y esfuerzos también en la dirección de potenciar las escalas de red con mayor participación de las mercancías. Así pues, siguiendo recomendaciones técnicas (SUBCOMISIÓN DE ESTUDIO Y ANÁLISIS, 2015: 57), se deberían atender con mayor intensidad a la intermodalidad, así como potenciar las conexiones internacionales y en el campo ferroviario, adecuar la red a la circulación de

trenes de al menos 750 metros, revisar gálbos, aprovechar para mercancías las líneas convencionales con menos uso, construcción de variantes ferroviarias en el entorno de las grandes ciudades, mejorar la conexión con los puertos y potenciar las zonas de actividades logísticas portuarias y revisar el papel de los nodos y centros logísticos en general.

El caso español no es único en el mundo. Una reciente publicación sobre las infraestructuras norteamericanas (PUENTES & *al.*, 2014) apuesta por renovar la visión existente en los Estados Unidos para dejar de hacer un discurso «amorfo y simplista» sobre las infraestructuras, apostando por desagregar este gran concepto en sectores concretos, analizado su auténtico impacto y sus necesidades, estableciendo análisis de localización de la infraestructura sobre el territorio. Además, apuestan por diseñar las inversiones en infraestructuras al servicio no ya de una supuesta economía post-industrial basada en el consumo y los servicios (ejemplo de lo cual es la masiva inversión en Alta Velocidad en España), sino en el apoyo decidido a los sectores exportadores y comerciales y, por último, priorizar las infraestructuras de carácter metropolitano —entendidas en su amplio concepto—, que permitan a las grandes áreas metropolitanas tener acceso a las modernas cadenas de valor global (*modern global value chains*). En este sentido, sería preciso atender a algunas teorías que explican la contracción del tráfico mundial de mercancías no sólo por motivos coyunturales asociados a la crisis económica internacional —y especialmente la de algunos países emergentes o del gigante chino—, sino por un cambio de tendencia global en los flujos mundiales que fragmentará las cadenas de valor (JEAN, 2015) acercando la producción al consumo, priorizando la seguridad de acceso, producción y servicio sobre el coste y que, por tanto, puede —al menos en algunos sectores—, «re-regionalizar» la economía productiva o lo que algunos han definido como desarrollo de «Cadenas de Suministro Regionales» (DHL TREND RESEARCH, 2015).

Este nos parece un punto esencial. Es preciso contextualizar la política de infraestructuras en los procesos y dinámicas asociadas a la producción. Esta tendencia apunta principios que pueden tener repercusiones notables en la política de obra pública asociada al transporte, especialmente de mercancías, y en general a las dinámicas económicas relacionadas, puesto que no sólo la fabricación se acercará al punto de consumo, sino que la fabricación se montará sobre cadenas de suministros a medi-

da, la pluralidad de proveedores se impondrá y las empresas apostarán por entornos estables y por procesos sostenibles ambientalmente más que por áreas donde prime exclusivamente tiempo y sueldos bajos. Así, podremos asistir a una red global de muchas cadenas de suministros locales, de tal manera que

«la mayor parte de productos se producirán o ensamblarán finalmente y se venderán en la misma región geográfica» (DHL, 2015:18),

con cadenas de producción, suministro y distribución más resilientes. Estas cadenas serán más cortas, flexibles y ágiles, con gran variedad de suministradores justamente para evitar riesgos de ruptura y colapso de la producción. Es preciso recordar que desde 1980, se ha producido un incremento medio anual de 2'8% en catástrofes naturales y que la previsión para 2030 es que el coste económico relacionado con desastres naturales podría alcanzar los 328.000 millones de euros (DHL; 2015:12).

En cualquier caso, se hace necesaria un reescalamiento (siguiendo las teorías del geó-

grafo Neil Brenner) de las políticas de transporte, de infraestructuras y de obra pública para entender procesos como estos y otros que afectan a nuestras ciudades (BOIRA & MARRADES, 2015) y a nuestros territorios. En este reescalamiento hay un hecho absolutamente novedoso que diferencia el contexto del primer y del segundo período «isabelino» en materia de infraestructuras de transporte: Europa. Si en el primero, Europa se tomó como medida de comparación y meta de algunas de las inversiones propuestas, en este segundo, Europa debería entenderse como el entorno cartográfico (político por supuesto) y territorial donde integrar las infraestructuras españolas. Sólo desde la comprensión de lo que significa la política europea de redes transeuropeas y de la definición que de los elementos esenciales del territorio realiza asociados a los medios de transporte entenderemos el reto que tiene planteado España en este campo. Con esta definición, el mapa radial español pierde sentido. El contexto cartográfico, territorial, de las redes de transporte se altera sustancialmente y España debe reacomodar su despliegue a esta nueva realidad.

7. Bibliografía

- ANUARIO DEL FERROCARRIL 2015. AVANCE OBSERVATORIO DEL FERROCARRIL EN ESPAÑA. Fundación de los Ferrocarriles Españoles-vía libre, 2015.
- ATKEARNEY (2015a): *Áreas prioritarias para una inversión sostenida en infraestructuras en España*. Consulta: noviembre 2015.
- http://www.atkearney.es/documents/3900187/6315418/Áreas+prioritarias+para+una+inversión+sostenida+en+infraestructuras_SEOPAN.pdf/42038875-30db-4a1e-b6b5-12dfc7005bb0.
- (2015b): *Contribución de las infraestructuras al desarrollo económico y social de España*. Consulta: noviembre de 2015.
- http://www.atkearney.es/documents/3900187/6315418/Contribución+de+la+infraestructura+al+desarrollo+económico+y+social_SEOPAN.pdf/1c6b2f8a-d480-429e-9cc5-3c0d80af2f32
- (2015c): *Visión estratégica de las infraestructuras en España*. Septiembre 2015.
- (2015d): *Competitividad y liderazgo tecnológico de la industria española de infraestructuras*. Septiembre 2015.
- BEL, G. (2010): *España, capital París*. Destino, Barcelona.
- (2015): «¿Por qué en España se construyen tantas infraestructuras que no se utilizan? Y, ¿se puede hacer algo?». *Revista de Economía del Consejo General de Economistas*, 9, primer semestre: 14-22, Madrid.
- BETANCOR, Ó. (2015): «Contabilidad financiera y social de la Alta Velocidad en España». *Estudios sobre la Economía Española*, 2015/08. Fedea, Madrid.
- BOIRA, J.V. (2007): «El eje mediterráneo y las redes transeuropeas de transporte (RTE-T): historia de un desencuentro». *Papers*, 44: 44-57, Barcelona.
- (2014): «Infraestructuras y financiación en España, hacia un nuevo paradigma». En: J. GÓMEZ MENDOZA & R. LOIS & O. I. NEL·LO. *Repensar el Estado: crisis económica, conflictos territoriales e identidades políticas en España: Encuentro de geógrafos celebrado en Toledo los días 18 y 19 de abril del 2013*. Universidad Santiago de Compostela.
- BOIRA, J. V. & D. PRYTHERCH (2015): «Ordenar el territorio con corredores. Espacio y política en España a propósito de la revisión de la red TEN-T de la Unión Europea». En DE LA RIVA, Juan et al *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*: 25-34. Universidad de Zaragoza-AGE.
- CÁMARA DE CONTRATISTAS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA (2016a): *Licitación pública 11 primeros meses de 2015*, Valencia.
- (2016b): *Licitación pública enero-octubre 2016*, Valencia.
- CASTELLS, A. & A. SOLÉ-OLLÉ (2005): «The regional allocation of infrastructure investment: The role of equity, efficiency and political factors». *European Economic Review*, 49: 1165-1205.
- CASTELLS, A. & D. MONTOLIO & A. T SOLÉ-OLLÉ (2006): «Cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas en infraestructuras». *Estudios de Hacienda Pública* 187, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

- COMISIÓN NACIONAL PARA LA COMPETENCIA (2013): *Informe sobre la competencia en el transporte de mercancías por ferrocarril en España*. CNC, Madrid.
- COLEGIO DE ECONOMISTAS (2015): «Presentación del dossier Infraestructuras de Transporte». *Revista de Economía del Consejo General de Economistas*, 9: 3. primer semestre 2015.
- DE LA FUENTE, Á. (2008): «Inversión en infraestructuras, crecimiento y convergencia regional». *Papeles de Economía Española*, 118: 15-26, Madrid.
- DHL TREND RESEARCH (2015): *Engineering and manufacturing 2025+. Building the world*.
- ESTÉBE, P. (2015): *L'égalité des territoires. Une passion française*. La ville en Débat. PUF, París.
- EUROPEAN COMMISSION (2015): *Post-programme Surveillance Report. Spain. Autumn 2015*. Institutional Paper 013, diciembre 2015.
- EUROSTAT. Consulta: enero 2017. <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdtr220&plugin=1>.
- FERRI, M. (2015): *El ejército de la paz. Los ingenieros de caminos en la instauración del liberalismo en España (1833-1868)*. Publicacions de la Universitat de València, Valencia.
- FORO ECONÓMICO MUNDIAL (2016): Global Competitiveness Report 2016-2017. <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1>.
- FUNDACIÓN CAMINOS (2015): *Propuestas a los partidos políticos sobre la política de Obras Públicas con motivo de las elecciones Generales de 20 de diciembre de 2015*. http://desarrolloweb.ciccp.es/CICCP/images/Archivos_PDF/Convocatorias/Propuestas_Mesa_Conclusiones_CICCP.pdf.
- GIL-PAREJA, S. & R. LLORCA-VIVERO & J. PANIAGUA (2015): «Does high-speed passenger railway increase foreign trade? An empirical analysis». *International Journal of Transport Economics*, XLII (3): 357-376.
- JEAN, S. (2015): *Le ralentissement du commerce mondial annonce un changement de tendance*. La Lettre du CEPII, 356.
- LÓPEZ ESCOLANO, C. & al. (2015): «Representación cartográfica de redes viarias e indicadores de accesibilidad para series cronológicas amplias: el caso de la España peninsular 1960-2014». En: DE LA RIVA, Juan et al *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*: 205-214. Universidad de Zaragoza-AGE.
- LUJÁN, A. (2015): *Obra pública y modernidad. Primeras aplicaciones del hierro en los puentes españoles (1815-1846)*. Generalitat Valenciana, Valencia.
- LLOMBART, V. (2000): «Jovellanos, economista de la ilustración tardía». En *Gaspar Melchor de Jovellanos, Obras Completas*, vol. X, Escritos económicos. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid.
- MACIAS, P. & G. AGUILERA (2012): *La gran bacanal. La política desorbitada de les infraestructures de l'estat*, Deuionze edicions, Barcelona.
- MAS, M. & F. PÉREZ & E. URIEL (dirs.) (2015): *Inversión y stock de capital en España (1964-2013). La salida de la crisis*. Documentos de Trabajo 1/2015. BBVA.
- MATAS, A. & J. LL. RAYMOND & J. L. ROIG (2014): «Wages and accessibility: the impact of transport infrastructure». *Regional Studies*, DOI: 10.
- (2015): «La inversión en infraestructura en España y los objetivos de eficiencia y equidad». *Revista de Economía del Consejo General de Economistas*, 9, primer semestre: 48-58.
- MULTINACIONALES POR MARCA ESPAÑA (2013): *Factores positivos para la inversión extranjera en España*. Consulta: noviembre 2015. <http://www.investinspain.org/invest/wcm/idc/groups/public/documents/documento/mde0/mzq0/~edisp/doc2014344895.pdf>.
- OBSERVATORIO HISPANO-FRANCÉS DE TRÁFICO EN LOS PIRINEOS, documento 7 de abril de 2015.
- PLAN DE INFRAESTRUCTURAS, TRANSPORTE Y VIVIENDA (PITVI) 2011-2024. Ministerio de Fomento, noviembre de 2013.
- PUNTES, R. & al. (2014): *The way forward. A new economic vision for America's Infrastructure*. KKR.
- SECCHI, B. (2015): *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres*. Los Libros de la Catarata, Madrid.
- SERRANO, A. (2015): «De la transformación urbanizadora y especulativa 1998/2008 a la crisis 2008/2014. Perspectivas y riesgos en el horizonte del 2020». En *Planificación y patrimonio territorial como instrumentos para otro desarrollo*, Universitat de València, Valencia.
- SOLÉ-OLLÉ, A. (2009): «The determinants of the regional allocation of infrastructure investment in Spain». En: N. BOSCH & M. ESPASA & A. SOLÉ-OLLÉ (eds.): *The Political Economy of inter-regional fiscal flows: measurement, determinants, and the effects on country stability*. Edward Elgar.
- SUBCOMISIÓN DE ESTUDIO Y ANÁLISIS DEL SISTEMA FERROVIARIO ESPAÑOL (2015): *Informe final*. BOE 707, de 22 de julio.

Recuperando el concepto urbanístico de barrio: unidades urbanas y regeneración urbana en Castilla y León

Juan Luis DE LAS RIVAS SANZ (1) & Miguel FERNÁNDEZ-MAROTO (2)
& Enrique RODRIGO GONZÁLEZ (3) & Mónica MARTÍNEZ SIERRA (4)

(1) Profesor Titular de Urbanismo y Ordenación del Territorio. (2) Investigador y Doctorando.

(3) Profesor Asociado de Urbanismo y Ordenación del Territorio.

(4) Arquitecto. Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid.

RESUMEN: La creciente importancia de la regeneración urbana —Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y leyes autonómicas— exige una ordenación más precisa y coherente del suelo urbano. Algunas Comunidades Autónomas han ido introduciendo conceptos novedosos de sectorización del suelo urbano, cuya utilidad para la regeneración puede ser clave. En particular, Castilla y León ha propuesto la figura de las unidades urbanas, cuyas condiciones y posibilidades se pretende analizar, valorando también las perspectivas abiertas por otras legislaciones autonómicas.

En un contexto de recuperación del concepto urbanístico de barrio, se presentan las unidades urbanas en los trabajos de revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid, confiado de las posibilidades de este tipo de figuras, mostrando la metodología aplicada para evaluar sus condiciones urbanísticas —densidad, niveles dotacionales, etc.— Previamente se propone una síntesis de sus analogías en otras legislaciones autonómicas y se abordan los criterios definidores de las unidades urbanas en Castilla y León, cuya legislación urbanística ha sido innovadora en el impulso de la regeneración urbana. La utilidad de figuras como las unidades urbanas para el diagnóstico del espacio urbano consolidado permite fundar un instrumento de ordenación del suelo urbano que, sin renunciar a una visión global de la ciudad existente, facilite la comprensión y regeneración de sus espacios concretos. El dinamismo de la normativa urbanística no puede ser ajeno a la práctica y menos olvidar herramientas capaces de integrar objetivos diversos en las políticas dirigidas a hacer la ciudad más habitable.

DESCRIPTORES: Unidades Urbanas. Regeneración Urbana. Barrio. Desarrollo Urbano Integrado. Castilla y León. Valladolid.

Recibido: 30.03.2016; Revisado: 30.06.2016.
Correo electrónico: insur@uva.es;
miguel@institutourbanistica.com; insur2@uva.es;

monica@institutourbanistica.com
Los autores agradecen los valiosos comentarios de los
evaluadores anónimos.

1. Introducción. El barrio como herramienta urbanística

Este estudio tiene como objetivo mostrar el renacimiento del barrio en la planificación urbanística no solo en cuanto referencia social y espacio de identidad, sino como instrumento específico de ordenación y diseño urbano. En el proyecto de ciudad, el barrio reaparece como soporte de las relaciones de proximidad y como elemento articulador de los componentes de la estructura urbana.

Algunas Comunidades Autónomas han incorporado en su normativa urbanística nuevas figuras destinadas a la ordenación del suelo urbano —distintas de la definición de ámbitos puntuales de intervención— cuyo objetivo es ofrecer una lectura articulada del conjunto de los tejidos urbanos existentes mediante su subdivisión programada —¿barrios?—. Se cuenta así con «ámbitos» que facilitan las estrategias de intervención regeneradoras capaces de diferenciar, seleccionar, priorizar y definir las acciones de mejora. Sin embargo, para que estas figuras sean útiles como instrumento de planificación es necesario un soporte técnico que cimente la intervención desde la realidad de las «dimensiones» de la ciudad.

El caso de las unidades urbanas en Castilla y León permitirá mostrar en primer lugar los problemas de definición y ajuste de estas figuras, y la concreción de un método de medición de las condiciones urbanísticas de los barrios y su aplicación en los trabajos de revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid confirmará el potencial de estos instrumentos para conocer la situación de los suelos urbanos consolidados y programar una ordenación coherente. Si ésta se coordina con la intervención en los suelos urbanos no consolidados interiores —vacíos urbanos, espacios abandonados u obsoletos...—, las oportunidades de mejora estructural son evidentes.

2. De la unidad vecinal a las «dimensiones» del barrio

Desde que Clarence A. Perry acuñó la idea de «*neighbourhood unit*», a principios del siglo XX y en el marco del primer Plan Regional de Nueva York, el concepto común de barrio urbano se dota de un rol urbanístico específico, no sólo para el análisis urbano sino como herramienta de planificación urbana dirigida a dimensionar la acción —5.000 habitantes—, ajustar la funcionalidad de la estructura urbana

y garantizar un sistema de dotaciones idóneo —el concepto de *amenity*—, y que C. Stein, H. Wright y J. Nolen despliegan en sus propuestas con el *New Deal*.

Sin embargo, mientras la desagregación de los tejidos urbanos, ya sea como unidad vecinal —hoy interpretada como comunidad urbana—, barrio o distrito no presenta problemas en su dimensión analítica y ha sido utilizada sistemáticamente, es menos clara su dimensión proyectual. ¿Qué papel desempeña el «barrio», entendido como fragmento urbano, en la transformación y, sobre todo, en el crecimiento urbano? Por ejemplo, el *Greater London Plan* de 1944, liderado por Patrick Abercrombie, no solo busca una descentralización mediante ocho «*satellite towns*», compuestas de seis unidades vecinales de unos 10.000 habitantes cada una, sino que desarrolla un concepto funcional y casi orgánico del modelo urbano londinense fundado en el orden que establecen sus barrios (ver FIG. 1). Un tema que puede también observarse en la presentación que Van Eesteren realiza de Ámsterdam en el CIAM IV, de 1933, pero que la Carta de Atenas recoge tímidamente, más orientada a «los nuevos barrios» y en particular a los de viviendas. El urbanismo racionalista va así a promover un modelo de barrio autónomo y ligado al crecimiento urbano.

El barrio como mecanismo celular de expansión urbana se consolida en la Europa de posguerra. Gaston Bardet proponía en 1947 sus «escalones territoriales»: patriarcal, doméstico y parroquial, este último de entre 500 y 1.500 familias. El nuevo barrio residencial se impone en Francia con la política de los *grands ensembles*, para la que Gérard Dupont planteaba en 1958 una *grille d'équipement* con dotación escolar y social básica y organizada en distritos de 3.000-6.000 viviendas, barrios de 1.500-2.500 viviendas y unidades vecinales de entre 800 y 1.500 viviendas. En España fue Gabriel Alomar el pionero de una reflexión que, con apoyo en el barrio, planteaba un crecimiento ordenado. En su libro «Comunidad planeada: principios de sociología aplicada al urbanismo y al planeamiento rural» introdujo la idea de unidad vecinal, basándose en comunidades de entre 6.000 y 7.000 habitantes para definir los requerimientos dotacionales (ALOMAR, 1955; MARTÍNEZ, 1998). Poco después, la Gerencia de Urbanización encargó unas normas de planeamiento para sus polígonos a Miguel Durán Lóriga, que introdujo su propia «teoría de las comunidades» directamente derivada de la experiencia británica y francesa (TERÁN, 1969: 17). Durán Lóriga proponía un crecimiento ur-



FIG. 1/ Plano del análisis social y funcional del *Comprehensive County of London Plan*, de 1943, previo al *Greater London Plan*

Fuente: <http://cup2013.files.wordpress.com/2010/12/map-of-london-social-and-functional-analysis-1943.jpg>
(Acceso 1 de abril de 2016).

bano a partir de una malla infraestructural y de núcleos autónomos de población, de seis tipos y dimensión creciente ajustada a sus asignaciones dotacionales. El «grupo residencial» de 1.000 habitantes sería la unidad mínima y la «unidad vecinal» contaría con 5.000 habitantes, con la escuela primaria como equipamiento de referencia. Un «pueblo» lo forman dos unidades vecinales y un «distrito» cuatro.

Aunque no llega a aprobarse, la propuesta se difundió a través de una serie de artículos en la revista *T.A.* (DURÁN, 1963 y 1964). Solamente el Plan Nacional de la Vivienda de 1961 estableció unas directrices oficiales para la redacción de planes parciales, con tres categorías de «unidades urbanas de vecindad»: núcleo residencial —5.000 habitantes, 10 hectáreas—; unidad de barrio —20.000 habitantes, 40 hectáreas— y unidad de distrito —100.000 habitantes, 250 hectáreas— (TERÁN, 1969: 19).

Por lo tanto, el concepto de «barrio» se incorpora en la técnica urbanística española

como instrumento de articulación del crecimiento urbano y se consolida con el Reglamento de Planeamiento de 1976 en la redefinición del Plan Parcial y su lógica de cesiones y estándares según tamaño. Sin embargo, los cambios políticos y sociales que se produjeron a finales del franquismo dotan de un rol radicalmente diferente al «barrio» en la disciplina urbanística. El centro de atención se dirigió a los tejidos existentes de los barrios desfavorecidos de la primera periferia urbana, y el barrio adquirió carácter de sujeto político, en buena medida por impulso de las movilizaciones vecinales que recorrieron todas las ciudades del país (CASTRILLO & SANTOS, 2008), dando forma a gran parte del programa urbano de los primeros Ayuntamientos democráticos a partir de 1979. La doble dimensión del barrio, analítica y proyectual, fundada en una agenda social, adquiere entonces un valor que se oscurece con el urbanismo del crecimiento dominante desde la década de 1990, y sólo se recupera tras la crisis inmobiliaria con la emergencia de la regeneración urbana.

A pesar de la euforia expansiva el barrio permanece como referencia del estudio histórico, morfológico o socioeconómico y mantiene su dimensión crítica, el barrio entendido desde el habitante, como ámbito espacial de «apropiación y accesibilidad» (HERNÁNDEZ, 2004: 19). La práctica urbanística dominante en España elude sin embargo cualquier reflexión —siquiera técnica—, somete la dimensión de la intervención a la voluntad promotora y reduce el equipamiento de cada nueva área a las correspondientes cesiones para dotaciones y su cumplimiento formal —la transmisión de la propiedad de los suelos—, a la espera de que el barrio sea efectivamente equipado. La evolución de los Planes Especiales de Reforma Interior, su protagonismo en la primera democracia y su decadencia o evolución hacia la simple renovación, dan cuenta de un proceso que hoy adquiere perfiles diversos y que la técnica urbanística focaliza en la necesidad de mayor eficiencia en la intervención en los suelos urbanos consolidados.

En este sentido, el énfasis en el concepto de barrio como ámbito de estudio y diagnóstico de la ciudad existente sólo encuentra un correlato en la planificación urbana cuando la regeneración urbana se propone, no sin contradicciones, como principal estrategia urbanística. Apenas se han generado en España nuevos instrumentos de intervención destinados a la ordenación y mejora de los tejidos edificados existentes. La experiencia y evolución de las Áreas de Rehabilitación Integral establece un camino que, en un contexto de generalización de sus estrategias, conserva su dependencia de una financiación pública siempre limitada. Es aquí donde el concepto de barrio se demuestra útil tanto en el diagnóstico como en la priorización de ámbitos de intervención, pero también en el despliegue de nuevas técnicas de ordenación que hagan posible la adaptación y modificación de los espacios urbanos existentes desde objetivos de sostenibilidad.

La conocida como «Ley de Barrios» de Cataluña planteó que las actuaciones de mejora en la ciudad existente se dirgiesen

«a la comunidad entera del barrio o el área afectados para conseguir que el espacio y los equipamientos públicos se conviertan en factores de desarrollo social y personal, generadores de tejido social y cultural, entornos favorecedores de cohesión e identificadores sociales y culturales»¹.

Algo que se realiza sin incorporar instrumentos de planificación urbanística específicos y con herramientas de gestión convencionales o ya utilizadas en las Áreas de Rehabilitación Integral. El concepto de barrio se reduce a una clasificación en «áreas viejas y cascos antiguos», «polígonos de vivienda» o «áreas de urbanización marginal»², sin entrar a concretar su delimitación. Aun así, es evidente la relación directa que se establece con el barrio, espacio de referencia para unas actuaciones de regeneración urbana entendidas como «actuaciones integrales» (NEL·LO, 2008: 241).

Precisamente el concepto de «desarrollo urbano integrado» fomentado desde la Carta de Leipzig, concentra una aspiración de articulación entre planificación, gestión y gobernanza difícil de concretar en la práctica. La legislación urbanística más reciente ha tratado este tema con timidez en su apuesta por regeneración urbana, iniciada por el Estado con la Ley 8/2013, de 26 de junio, que impulsa la rehabilitación, regeneración y renovación urbana pero sin afectar a los instrumentos de planificación urbana, confiando quizás en la posterior legislación de las Comunidades Autónomas. Tarea pendiente cuando existe un claro consenso en que la regeneración urbana exige una reflexión más innovadora sobre el conjunto de la ciudad existente (RUBIO, 2015: 11-12) y no se olvida que «la rehabilitación de barrios» ha sido en España una práctica marginal durante el amplio periodo del urbanismo expansivo (HERNÁNDEZ & GARCÍA, 2014: 185).

Esto contrasta con lo que está ocurriendo en nuestro entorno próximo, no sólo en los «eficientes» países del norte de Europa, sino en Francia, Gran Bretaña o Italia: el barrio ha recuperado protagonismo en la planificación urbana. Ello ya se podía comprobar en el pionero «*Towards an Urban Reinassance*» (URBAN TASK FORCE, 1999), donde el barrio resurge como compendio de salud y calidad de la vida urbana, si se orienta desde una vibrante mezcla de usos, la jerarquía de los espacios públicos, un sistema integrado de transporte y la correcta provisión de los equipamientos y servicios locales. Para ello hay que restablecer los perfiles dimensionales del conjunto de los barrios urbanos, de sus relaciones y de su inserción en la estructura urbana.

La investigación urbanística reciente ayuda a dimensionar un espacio donde la proximidad

¹ Ver preámbulo de la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial, de Cataluña.

² Ver artículo 6 de la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial, de Cataluña.

sea efectiva (MIRALLES-GUASCH, 2014). Expertos no conectados entre sí coinciden en lo que se ha denominado la «regla de los 400 metros», el espacio peatonal accesible de referencia que sería resultado del «proceso auto-organizado de agregación urbana que dirige el patrón atemporal de principales calles y zonas de refugio» (MEHAFFY & *al.*, 2010: 35), en sintonía con las áreas ambientales de Buchanan y el modelo de «supermanzana» que Salvador Rueda promueve como patrón urbano ambiental a partir del agregado de 3x3 manzanas de Cerdá: 399 metros de lado (AGENCIA DE ECOLOGÍA URBANA DE BARCELONA, 2012).

Este impulso de un diseño urbano mejor fundado convive también con el esfuerzo de recuperar el barrio como agente social en la transformación urbana. Frente al énfasis en el éxito económico y social, evitando conflictos, con políticas urbanas cargadas de propaganda e intereses concretos, está el papel de los ciudadanos, su capacidad de organización y respuesta, lo que en algunos contextos se denomina «*community planning*» y trasciende la participación formal en la aprobación de los planes (ANGOTTI, 2008). Por ejemplo, en Gran Bretaña, la *Localism Act* de 2011 anima el «*neighbourhood planning*» no sólo como instrumento contra la exclusión social, sino como instrumento para crear calidad de vida urbana, programar proyectos concretos y garantizar la participación de los habitantes en la tarea de hacer ciudad. Se trata de enfoques que en España permanecen en estado germinal, promovidos desde iniciativas sociales puntuales. La recuperación del barrio, de sus dimensiones en la acción planificada, es crítica y la técnica urbanística puede ofrecer un marco instrumental que lo soporte. El barrio, su dimensión, nos lleva a la reconsideración del «lugar urbano» y de la escala habitable de la ciudad (NEWMAN & JENNINGS, 2008: 144-55) y a la necesidad de «hacer lugares mejores» como tarea central del urbanismo (HEALEY, 2010).

3. La ordenación desagregada del suelo urbano en la legislación urbanística autonómica

La ordenación por ámbitos del suelo urbano se aborda en la reciente legislación autonómica desde dos perspectivas. La primera enfatiza el aspecto normativo, orientando la ordenación del suelo urbano con criterios tipológico-funcionales, tratando de homogeneizar desde la legislación la práctica planificadora derivada de la definición de «zonas de ordenanza» para los

tejidos existentes. Se proponen para ello normas reguladoras del uso global —residencial, industrial, terciario, etc.— y de los tipos edificatorios —manzana cerrada, edificación abierta, vivienda unifamiliar, etc.—. La segunda prioriza objetivos de evaluación dotacional y de control de la densidad, proponiendo una definición de ámbitos urbanos coherentes próximos a la noción del barrio o de la unidad vecinal, con cierta lógica de autonomía funcional y referencia a los procesos de configuración histórica y de identificación social y espacial.

El primer planteamiento prioriza las características de la edificación al margen del funcionamiento de cada fragmento urbano. Se trata de ámbitos de ordenanza discontinuos donde se prima una lectura tipológica y de uso principal sobre grupos de edificios distribuidos en partes diferentes de la ciudad. Por ejemplo, en Aragón se han propuesto «Zonas de Ordenación Urbana» definidas cada una como:

«área que presenta un tejido urbano característico y diferenciado y que constituye el ámbito de aplicación de una determinada normativa urbanística o norma zonal»,

y cuya configuración se hace depender de:

«tres variables urbanísticas definidas por el planificador: el uso global o característico, el sistema de ordenación y la tipología edificatoria».

Es decir, se trata simple y llanamente de la tradicional definición de una zona de ordenanza, en tipos como «casco antiguo», «manzana cerrada», «industrial aislada», etc.³

Similar es el caso de Castilla-La Mancha, que propone «Zonas de Ordenación Urbanística»; los Planes de Ordenación Municipal deben dividir cada una de las clases de suelo en áreas que presentan:

«un tejido urbano característico y diferenciado, por disponer de usos globales y tipologías edificatorias homogéneas que permitan identificarla con respecto a otras zonas complementarias de la ordenación urbana y que se conforma como un ámbito espacial de aplicación de una norma urbanística concreta».

El suelo urbano podrá configurar ámbitos tanto continuos como discontinuos e integrar solares, unidades de actuación o:

³ Ver artículo 13 de la Norma Técnica de Planeamiento (NOTEPA), aprobada por Decreto 54/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón.

«áreas homogéneas preexistentes de carácter histórico o urbanístico, como por ejemplo, Núcleo Histórico, Área de Ensanche, Ciudad Jardín, etc.»

Sin embargo, se introducen matices que añaden al criterio clasificatorio y consolidador del suelo urbano, dependiente del uso y tipología existentes, un objetivo urbanístico: en las Zonas de Ordenación Urbanística definidas:

«se establecerán las reservas dotacionales en función de los incrementos de edificabilidad atribuidos».⁴

Ello exige un criterio dimensional que, en este caso, permite en la práctica eludir la valoración precisa de las dotaciones existentes, acudiendo a una lógica de densidad: sobre un límite de 10.000 metros cuadrados de edificabilidad bruta por hectárea en Zonas de Ordenación Urbanística residenciales, cualquier incremento deberá ser compensado con las correspondientes reservas dotacionales y recurriendo para ello al suelo urbano no consolidado perteneciente a cada Zona.⁵ La legislación castellano manchega incorpora también una Norma Técnica de Planeamiento para las Zonas de Ordenación Urbanística donde los criterios de delimitación en función de uso y tipología se complementan con las «circunstancias históricas de formación» y donde es obligatorio valorar la edificabilidad existente y la superficie de dotaciones públicas desde los límites y estándares fijados, de cara a:

«las obligaciones que se puedan derivar de futuras decisiones de ordenación y, en particular, las relacionadas con los incrementos de aprovechamiento en el suelo urbano».⁶

Se observa que la figura de las Zonas de Ordenación Urbanística se planteó inicialmente como un instrumento orientado a la «estandarización» u homogeneización de la ordenación del suelo urbano, como era el caso de la legislación aragonesa, mientras que en su desarrollo reglamentario Castilla-La Mancha añadió

objetivos de evaluación de la situación del suelo urbano, asociando los incrementos de edificabilidad a la mejora dotacional. A pesar de ello, los criterios de delimitación no van más allá de los usos globales y las tipologías edificatorias, sin referencia a su inserción en la estructura urbana y a las relaciones entre partes y todo propias de un modelo dotacional coherente.

En este sentido la reciente legislación urbanística de la Comunidad Valenciana ofrece una útil diferenciación entre ordenación estructural —Plan General Estructural— y pormenorizada —Plan de Ordenación Pormenorizada— del suelo urbano. Es función del primero establecer, en todo el término municipal, «Zonas de Ordenación Estructural», tanto en ámbitos ya urbanizados como de expansión, con un uso dominante —residencial, industrial o terciario— y unas normas específicas relativas a usos, intensidades, grados de protección y criterios de integración paisajística. Básicamente se plantea un sustrato de «edificabilidad y criterios tipológicos que permitan su posterior regulación pormenorizada». Con criterio homogeneizador se exige la adscripción de las zonas de ordenación en los suelos urbanos a cuatro grupos: zona urbanizada residencial, industrial, terciaria y núcleo histórico⁷. Surge así una sectorización del suelo urbano de perfil estructural que se combina con una ordenación en secuencia antes sólo empleada en el suelo urbanizable, en ámbitos singulares o en el urbano no consolidado. Se trata de un avance instrumental que no obstante carece de objetivos generales, definidos desde la ley, dejándose la ordenación de las Zonas de Ordenación Estructural, sus condiciones de densidad, dotación, etc., a las decisiones del planeamiento.

Esto contrasta con las Comunidades Autónomas que proponen una ordenación desagregada del suelo urbano y que, con ello, priorizan objetivos de calidad urbana, casi siempre fundados en el control de la densidad y en la adecuación del sistema de dotaciones. Es el caso

⁴ Ver artículo 24 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, y el Anexo III del Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por Decreto 248/2004, de 14 de septiembre.

⁵ Ver artículo 21 del Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por Decreto 248/2004, de 14 de septiembre. Cabe señalar que la Ley 2/2009, de 14 de mayo, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo modificó el Artículo 24 de la Ley 2/1998, de 4 de

junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística —que antes hemos citado— para indicar que «en el suelo urbano se señalarán las reservas dotacionales públicas de carácter local, existentes y previstas, por zonas de ordenación urbanística, localizadas en solares o en unidades de actuación urbanizadora».

⁶ Ver apartado 5.5 de la Norma Técnica de Planeamiento para homogeneizar el contenido de la documentación de los planes municipales, aprobada por Decreto 178/2010, de 1 de julio.

⁷ Ver artículos 21, 25 y 27 y Anexo IV de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.

de Galicia donde la legislación introduce la división de la totalidad del suelo urbano en «distritos», con una delimitación realizada:

«atendiendo a la racionalidad y calidad de la ordenación urbanística y a la accesibilidad de la población a las dotaciones, utilizando preferentemente como límites los sistemas generales y los elementos estructurantes de la ordenación urbanística».

Se trata por lo tanto de ámbitos reconocibles en el marco de la estructura urbana global y cuya delimitación se orienta a la evaluación de su calidad urbana y del acceso a las dotaciones. Los distritos incluyen tanto el suelo urbano consolidado como el no consolidado, con la exigencia de que este último responda a los estándares dotacionales y límites de edificabilidad fijados en la legislación, pero con cierta flexibilidad en el caso de operaciones de reforma interior tendentes a la obtención de dotaciones públicas. La norma establece que toda modificación del planeamiento que implique incrementos de edificabilidad se compense con mayores dotaciones públicas a ubicar dentro del mismo distrito afectado.⁸

También la legislación urbanística de la Comunidad de Madrid propone la figura de las «áreas homogéneas», definidas como «pieza de referencia respecto a la cual se señalan las condiciones de la ordenación estructurante» —uso global, coeficiente de edificabilidad y condiciones específicas para su desarrollo pormenorizado—.

Para su delimitación se señalan como criterios la:

«homogeneidad tipológica y funcional en sí mismas y respecto al conjunto del núcleo urbano y el territorio municipal»,

tomando como referencia, en la medida de lo posible,

«barrios o unidades tradicionales de la ciudad consolidada, y que sus límites sean elementos estructurantes de la ordenación urbanística».

Se admite además que puedan ser ámbitos discontinuos, y que puedan incorporar ámbitos de actuación tanto en suelo urbano consolidado como no consolidado. Estas áreas homogéneas conviven con otros ámbitos en los que se desarrollen «zonas urbanísticas de ordenación pormenorizada u Ordenanzas». No se exige correspondencia entre ambos tipos de áreas o ámbitos, sino que un área homogénea puede incorporar varias zonas urbanísticas y viceversa, una determinada zona urbanística puede extenderse sobre varias áreas homogéneas⁹. Para evaluar la situación de cada área homogénea se parte del coeficiente de edificabilidad real, resultante de dividir la superficie edificada del conjunto de las parcelas entre la superficie total del área homogénea. Su comparación con el coeficiente de edificabilidad previsto, que resulte de dividir la superficie edificable prevista entre la superficie de suelo, permite mostrar la evolución planteada en cada área. Cualquier incremento de la edificabilidad existente no será posible si no se alcanzan determinados estándares dotacionales —los del suelo urbano no consolidado y el urbanizable—. ¹⁰

La introducción de una ordenación desagregada del suelo urbano en la legislación urbana de las Comunidades Autónomas no pretende directamente revitalizar el concepto de barrio ni está dirigida específicamente a la regeneración urbana. Sin embargo, se detectan mejoras instrumentales que pueden facilitar estos objetivos: la propia delimitación en ámbitos del suelo urbano y su potencial interacción con el suelo urbano no consolidado; la evaluación de la calidad del espacio urbano, al menos en cuanto a densidad, complejidad funcional y nivel dotacional; y la diferenciación entre la ordenación estructural y pormenorizada, no sólo para simplificar los planes generales sino para abordar la ordenación del suelo urbano progresivamente y según sus necesidades más urgentes¹¹.

4. Las unidades urbanas en la legislación de Castilla y León: definición y limitaciones

En Castilla y León se introduce un sistema de desagregación del suelo urbano con timidez,

⁸ Ver artículo 49 y 94 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, modificada posteriormente por Ley 15/2004, de 29 de diciembre, y Ley 2/2010, de 25 de marzo.

⁹ Ver artículo 37 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

¹⁰ Ver artículos 36, 39 y 42 —apartado 6— de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

¹¹ Cabe señalar que el análisis comparado de la legislación urbanística de las distintas Comunidades Autónomas se ha visto enormemente facilitado gracias a la publicación por parte de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado de los correspondientes Códigos de Urbanismo, permanentemente actualizados y cuyos contenidos son seleccionados y ordenados por Ángel M^a Marinero Peral. Se han consultado las versiones disponibles a 1 de abril de 2016.

ya que la figura de las «unidades urbanas» no se incluyó en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, sino que se incorpora con el Reglamento que la desarrolla más tarde —RUCyL, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero— y se hace de un modo indirecto.

Efectivamente, el artículo 80 del RUCyL señala entre las determinaciones de ordenación general, a establecer por el Plan General de Ordenación Urbana —PGOU—, la división del suelo urbano consolidado en unidades urbanas —queda por lo tanto excluido formalmente el suelo urbano no consolidado—. A continuación, el artículo 85 define dichas unidades urbanas como ámbitos correspondientes a:

«barrios tradicionales, sectores de suelo urbano no consolidado o urbanizable ya ejecutados, áreas de ordenación homogénea o áreas de influencia de dotaciones urbanísticas»

y de un tamaño menor de 100 hectáreas. Se trata de un instrumento para los municipios mayores de 20.000 habitantes; en el resto de municipios la división en unidades urbanas es potestativa y sin limitaciones de superficie, entendiéndose por defecto la existencia de una única unidad urbana. No se reconoce un criterio de delimitación uniforme, ya que el principio de autonomía funcional —«áreas de influencia de dotaciones urbanísticas»—, convive con la evolución histórica de algunos espacios —«barrios tradicionales»— y con los resultados del planeamiento —«sectores ya ejecutados»—, manteniendo la ilusión tipológica con la referencia a las «áreas de ordenación homogénea». El límite impuesto de 100 hectáreas es llamativo, por tratarse de una medida ausente en el resto de legislaciones y por ser en la práctica incompatible con los criterios de delimitación señalados en la definición de las unidades. Una indecisión que parece primar la lógica funcional y la intención de valorar la calidad de los tejidos consolidados¹². En cualquier caso, el artículo 85 plantea que las unidades urbanas:

«se tomarán como referencia objetiva y preferente para analizar y controlar: 1º. La ejecución de las determinaciones del Plan General. 2º. La adecuación de las dotaciones urbanísticas. 3º. La conveniencia de actualizar o modificar la ordenación detallada. 4º. La influencia de las mo-

dificaciones que se propongan y de las demás circunstancias no previstas en el propio Plan General».

La unidad urbana se piensa por lo tanto como un instrumento de evaluación y control de los tejidos existentes, pero sin decir cómo. Hay que esperar al artículo 94 del RUCyL, a su apartado 4, para descubrir que en las unidades urbanas que cuenten, «conforme al planeamiento antes vigente» con

«más de 100 viviendas por hectárea o más de 15.000 metros cuadrados edificables en usos privados por hectárea, la calificación urbanística debe establecerse de forma que no se produzca un incremento de la edificabilidad ni de la densidad de población totales de la unidad urbana».

Todo ello bienintencionado pero confuso, centrado en la ordenación de tejidos edificados consolidados, muchas veces ya más densos, pero sin permitir su articulación directa con la intervención en ámbitos de suelo urbano no consolidado próximos o interiores.

Los nuevos desarrollos urbanos en Castilla y León, en los municipios con población superior a 20.000 habitantes, tienen un límite de 70 viviendas y 10.000 metros cuadrados edificables por hectárea. Pero la mayor tolerancia en lo urbano consolidado no se corresponde con la realidad construida. De hecho, resulta problemática la referencia al «planeamiento antes vigente» asociada a un umbral que no se sabe si se refiere a dicha realidad existente, realizada según el planeamiento vigente en cada caso, o a lo que define el planeamiento en vigor en el momento en que éste se modifique o revise. Desde el análisis urbano, es más claro y eficaz fijar como referencia la propia realidad construida legalmente —la edificabilidad real que plantean por ejemplo las áreas homogéneas de la legislación madrileña—, en un contexto en el que el planeamiento reciente ha tendido a corregir formalmente errores pasados, utilizando sistemáticamente en algunos tejidos densos del suelo urbano el concepto de «disconforme con el planeamiento».

Como en otros casos, no existe una referencia clara de lo que podría considerarse un «barrio bien dotado». El RUCyL admite en su artículo 104, tras una modificación aprobada por el Decreto 45/2009 de 9 de julio, una re-

¹² Cabe destacar que, aunque indirectamente, esas 100 hectáreas se asocian a una población de 20.000 habitantes, cifra que hemos visto repetida cuando hemos co-

mentado las propuestas de distritos de Durán Lóriga o de unidades de barrio del Plan Nacional de la Vivienda.

ducción de la reserva de plazas de aparcamiento en sectores de suelo urbano no consolidado si se acredita la existencia de suficientes plazas «en las unidades urbanas colindantes con el sector». Esto marca una orientación normativa consolidada en la Ley 7/2014, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana —sobre la que volveremos más adelante—, que desarrolla en Castilla y León la legislación estatal, con una singular atención al planeamiento: facilitar la regeneración urbana tolerando mayores densidades —reconociendo las existentes— y flexibilizando la exigencia de dotaciones.

Sin embargo, al excluir el suelo urbano no consolidado se desaprovecha su potencial como mecanismo de compensación de déficits dotacionales, reconocido por varias de las legislaciones autonómicas comentadas y como plantea el propio RUCyL en el citado artículo 104, por lo que será el planeamiento el que busque esa asociación entre las dos clases de suelo. Así, el artículo 172 del RUCyL establece que en el caso de que cualquier modificación del planeamiento en suelo urbano consolidado implique un cambio de uso en superficies destinadas a espacios libres o equipamientos públicos, dichas superficies se sustituyan por otras equivalentes en cuanto a tamaño, calificación y funcionalidad, ya sea dentro de la propia unidad urbana o en sectores colindantes, tanto de suelo urbano no consolidado como urbanizable, sin disminuir sus propias reservas. Del mismo modo, el artículo 173 señala que en el caso de modificaciones que impliquen un aumento del volumen edificable o del número de viviendas, dicho incremento se compense proporcionalmente con reservas de suelo para dotaciones públicas, que de nuevo pueden ubicarse tanto en la propia unidad urbana como en los sectores colindantes. Sin embargo, la planificación debe articular estas compensaciones mutuas sin integrar formalmente el suelo urbano no consolidado en las unidades.

Compleja es también la situación de los sistemas generales en relación con las unidades. El urbanismo español asigna a los sistemas generales una función muy relevante, de servicio a la ciudad en su conjunto, aunque su obtención queda sometida a los vaivenes del crecimiento urbano. Pero si los sistemas generales formaran parte de una unidad urbana —los correspondientes a suelo urbano consolidado— distorsionarían su nivel dotacional, que debería estar vinculado a sistemas locales. Sin estar aclarado en el RUCyL, parece

lógico dejar fuera de las unidades los sistemas generales, que compondrían la estructura urbana soporte del conjunto de las mismas y de los espacios de transformación —no consolidados— y desarrollo —urbanizables— previstos.

Por último, pero no menos importante, es el papel que unidades urbanas han de tener en la ordenación del suelo urbano consolidado. En la norma de Castilla y León —artículo 94.3 del RUCyL— se señala que:

«la calificación urbanística debe establecerse de forma que la edificabilidad y los demás parámetros de la edificación privada, tales como altura, volumen o fondo edificable, no superen los niveles característicos de las edificaciones con uso y tipología similares construidas legalmente en la unidad urbana en la que estén incluidas».

Las determinaciones de ordenación detallada —artículo 93— pueden realizarse por parcela o por zonas de ordenanza, es decir, para un:

«grupo de parcelas, sea una calle, una manzana, una barriada, una urbanización o cualquier otro tipo de área homogénea de suelo urbano consolidado [o un] ámbito territorial donde haya sido aprobado y ejecutado previamente un instrumento de planeamiento de desarrollo».

Se trata de ámbitos cuya definición coincide con la de las propias unidades urbanas. De nuevo, y aunque la legislación no lo dice, las unidades urbanas son ámbitos idóneos para establecer zonas de ordenanza, asumida su condición de ámbitos de ordenación homogénea en suelo urbano.

En resumen, la legislación urbanística de Castilla y León propone con las unidades urbanas un mecanismo claramente orientado a la evaluación de los tejidos existentes y en menor medida dirigido a establecer la ordenación en suelo urbano. Se reconoce un esfuerzo por avanzar pero con falta de claridad en el modelo de adecuación dotacional y en la viabilidad de la regeneración. De hecho, la citada Ley 7/2014 parece acudir al Plan Especial de Reforma Interior como tabla de salvación, capaz en apariencia de navegar entre el sinfín de criterios, indicaciones y exigencias cuantitativas que la propia legislación impone. Las unidades urbanas permanecen como un concepto en gran medida indeterminado, en manos de los instrumentos de planeamiento y de su capacidad para concretar su alcance y dotarlas de utilidad.

5. Aplicación de la figura de las unidades urbanas en la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid

Los trabajos de revisión del PGOU de Valladolid¹³ exploran al máximo la aplicación práctica de la figura de las unidades urbanas por su potencialidad como instrumento de diagnóstico y con el fin de priorizar la intervención en los conjuntos urbanos en peor estado o con mayores necesidades. Esto ha implicado afrontar las indefiniciones de la legislación, optando por una interpretación útil para el avance progresivo de la regeneración urbana en diferentes partes de la ciudad, desde las potencialidades de una legislación que está evolucionando y tratando de resolver cuestiones técnicas que condicionan no solo la prospectiva sino el conocimiento general del espacio urbano construido.

5.1. La delimitación de las unidades urbanas

La división del suelo urbano consolidado en unidades urbanas que se propuso en el documento para aprobación inicial de la Revisión del PGOU de Valladolid tiene como germen la división de la ciudad en 28 barrios que se planteó en la fase de avance¹⁴. La delimitación de los barrios partía de la agrupación de secciones censales según criterios de homogeneidad sociológica y urbanística, teniendo también en cuenta consideraciones históricas de formación así como la identificación de la población de la ciudad con sus diferentes espacios de residencia. El recurso a la agrupación de secciones censales, facilitaba, en esa fase inicial de la revisión, el análisis espacial de diversos datos estadísticos, un procedimiento que en Castilla y León ya se había aplicado en otros estudios del medio urbano (RIVAS, 2010). Sin embargo, se era consciente de las limitaciones de la división en secciones censales, realizadas con fines estadísticos y sin tener en cuenta —en muchas ocasiones— su sustrato urbano. Por ejemplo, en casi todas las ciudades las secciones censales de borde distorsionan, por razones de consolidación de lo urbano y tamaño, los posibles indicadores.

La posterior división en unidades urbanas debía ser compatible con el cumplimiento de los criterios de delimitación ya comentados derivados del RUCyL: la exclusión de los terrenos no clasificados como suelo urbano consolidado, la no inclusión de los grandes sistemas generales y el respeto del límite de 100 hectáreas. La delimitación se realiza, a pesar de ello, en función de criterios urbanísticos, detectando dentro de cada barrio aquellas zonas tipológicamente más homogéneas y valorando su procedencia del desarrollo de algún instrumento de planeamiento. A la vez se intentó que los equipamientos y espacios libres de un mismo barrio quedasen equitativamente repartidos entre las distintas unidades urbanas que lo componen, ya que gran parte de los barrios consolidados de la ciudad son mayores de 100 hectáreas. Como resultado de este proceso se obtuvieron un total de 60 unidades urbanas (ver FIG. 2), a las que se asignó un código y un nombre. Asimismo, 9 de ellas se calificaron como «unidades urbanas en transición», por tratarse de espacios urbanos en proceso de desarrollo.

5.2. La dificultad de «medir» la ciudad

La división del espacio urbano de la ciudad en unidades urbanas tiene como principal objetivo la medición, el análisis y el control de la edificabilidad, de la densidad y del nivel de equipamientos de cada una de ellas. Ello permite tanto la comparación de la situación de los diferentes espacios de la ciudad como la lectura desagregada del sistema urbano. Sin embargo, es imprescindible «medir» la ciudad de manera homogénea y útil para caracterizar cada unidad urbana, sin depender de datos referidos a ámbitos demasiado amplios, como ocurre con las secciones censales, pero tampoco de estudios pormenorizados de partes de la ciudad no generalizables. Se requería por tanto una aproximación estadística más precisa, con una desagregación de los datos a nivel de manzana que permitiese ajustarse con exactitud a los límites trazados para cada unidad urbana. Para la obtención fiable con ese nivel de detalle de los datos necesarios se disponía como fuentes de los Censos de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística, el padrón municipal de población, la información de la Dirección General del Catastro y el propio trabajo de campo.

¹³ La revisión, en la que colaboró el Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid —en particular en los trabajos de análisis urbano— se inició en febrero de 2012, en julio de ese año se aprobó un documento de avance y en febrero de 2015 se acordó la aprobación inicial. Hoy se encuentra en reelaboración, de cara a una segunda aprobación inicial.

¹⁴ Ver Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid. Trabajos de información urbanística: V.C. Los barrios de Valladolid. Disponible en: <http://www.valladolid.es/es/ciudad/urbanismo-vivienda/servicios/avance-pgou-2012/fase-2-1-trabajos-informacion-urbanistica> (Acceso 1 de abril de 2016).

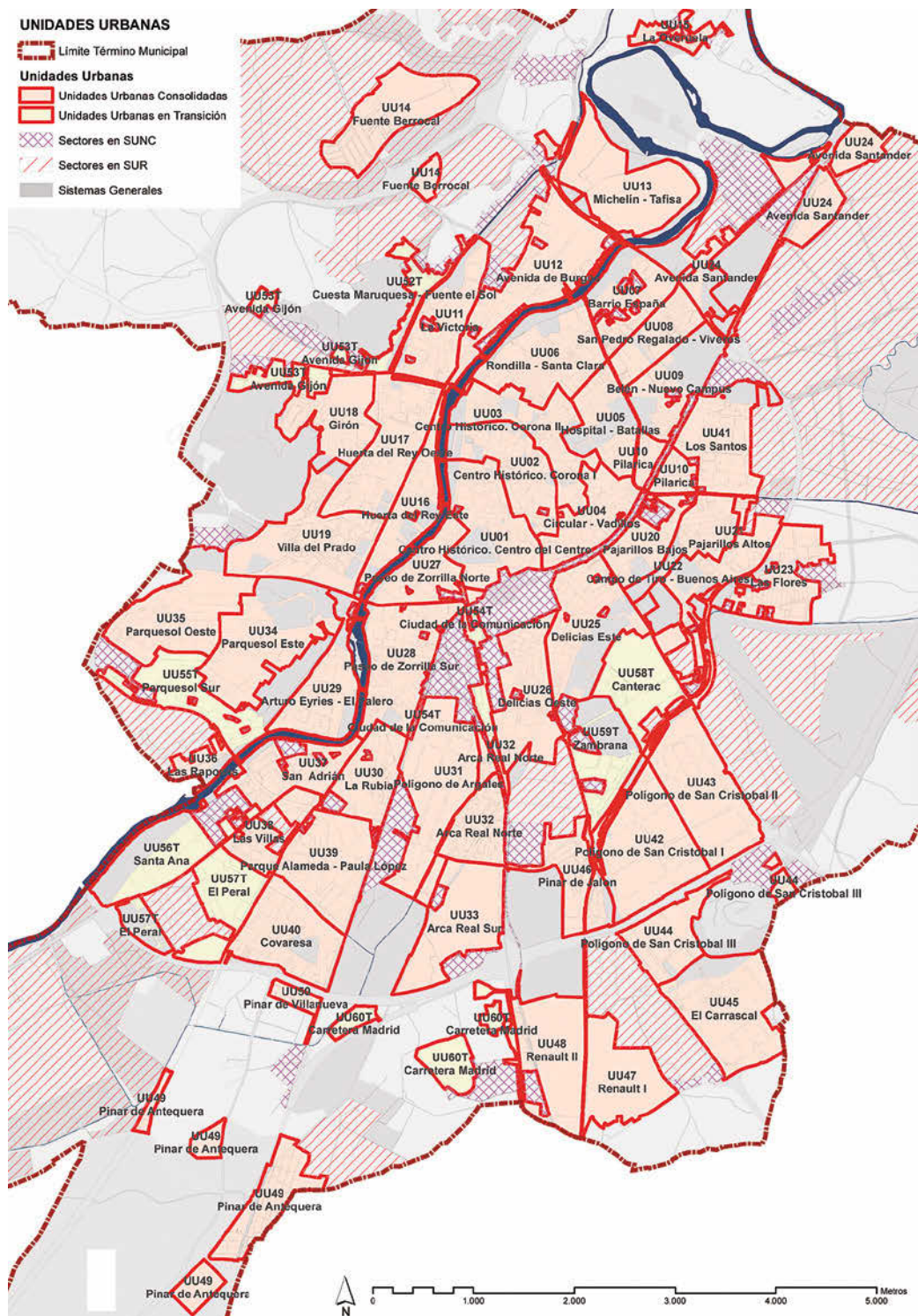


Fig. 2/ Plano de delimitación de las unidades urbanas

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística, el padrón municipal de población de Valladolid, la Dirección General del Catastro y el trabajo de campo propio.

En lo que respecta a los Censos de Población y Vivienda, se disponía de datos bastante actualizados —Censo de 2011— pero con un insuficiente nivel de desagregación, por lo cual se recurrió a la explotación directa del padrón municipal de población, con datos a 1 de enero de 2012 —población y estructura familiar— que se referenciaron a cada manzana urbana, partiendo de las tablas elaboradas por los técnicos del propio Ayuntamiento de Valladolid. Por el mismo motivo, se recurrió a los datos —alfanuméricos y cartográficos— ofrecidos por la Dirección General del Catastro, que también permiten el nivel de desagregación requerido. En este caso se emplearon los datos de 20 de septiembre de 2012, armonizados temporalmente con los obtenidos del padrón¹⁵.

Para la evaluación de los equipamientos y de los espacios libres públicos disponibles se midió la superficie destinada a estos usos en cada unidad urbana, partiendo de los datos catastrales. Sin embargo, fue necesario corregir ciertas inexactitudes debido a que la categoría catastral no siempre se corresponde adecuadamente con la categoría urbanística —por ejemplo, la categoría de «sanidad y beneficencia» se asigna tanto a los grandes hospitales públicos como a pequeños consultorios médicos privados—. Por lo tanto, se recurrió a otras fuentes como el propio planeamiento vigente, los inventarios de bienes de titularidad pública o a la identificación *in situ* de ciertos elementos, aprovechando también el Inventario de equipamientos elaborado en la fase de avance. El trabajo de campo resultó también imprescindible para delimitar con total exactitud los espacios libres públicos existentes, mientras que el planeamiento vigente permitió diferenciar entre los equipamientos y espacios libres públicos pertenecientes a los sistemas generales y a los locales.

En consecuencia, toda la información recopilada de estas distintas fuentes permitió caracterizar cada una de las unidades urbanas delimitadas. En cada una de ellas se obtuvo la superficie, la población, el número de unidades familiares, el número de inmuebles catastrales total y para cada uno de los 16 usos, la super-

ficie construida total y para cada una de las 10 tipologías —o subtipologías, en su caso—, la superficie de suelo y construida de equipamientos y la superficie destinada a espacios libres públicos. Ello facilitó el estudio comparativo en relación a las densidades y niveles dotacionales contemplados en la legislación urbanística a partir de una serie de indicadores.

En primer lugar, en relación a las densidades se calculó la densidad demográfica (habitantes/hectárea), la densidad residencial (viviendas/hectárea) o la densidad de lo construido (m² construidos/hectárea), entre otros. Este último dato permite detectar las unidades urbanas que exceden de los 15.000 m²/hectárea que el RUCyL fija como límite para impedir incrementos de edificabilidad, o de los 10.000 m²/hectárea que se admiten en los nuevos desarrollos (ver FIG. 3).

También se clasificaron las unidades urbanas en función de su variedad y diversidad funcional, recurriendo para ello a los datos de superficies construidas según las tipologías catastrales. Así, se clasificaron como unidades industriales las que presentaban un porcentaje de superficie construida destinada a usos industriales superior al 40% y, de entre ellas, se clasificaron como de perfil industrial mixto las que presentaban más de un 10% de superficie destinada a oficinas y/o más de un 5% de superficie destinada a comercio. El resto de unidades se consideraron de perfil residencial, aunque entre ellas se diferenciaron como áreas de centralidad las unidades residenciales con más de un 10% de su superficie construida destinada a oficinas, más del 5% destinada a comercio y más del 2% destinada a hostelería. Asimismo, las unidades residenciales con más de un 2% de superficie destinada a oficinas se clasificaron como de perfil residencial/oficinas, mientras que las unidades residenciales con más del 4% de su superficie construida destinada a comercio se clasificaron como de perfil residencial/comercial (ver FIG. 4).

Finalmente se evaluó el nivel dotacional de cada unidad urbana tomando como referencia los estándares mínimos que prevé el RUCyL

¹⁵ La información alfanumérica catastral incluye registros referidos a fincas, unidades constructivas, construcciones, inmuebles, reparto de elementos comunes y cultivos, siendo el inmueble el nivel de desagregación escogido. A la hora de explotar estos datos, se buscaba obtener para cada manzana el número de inmuebles según los 16 usos contemplados y la superficie construida de las 10 tipologías constructivas establecidas en las Normas Técnicas de Valoración en su primer nivel de desagregación: 1, residencial; 2, industrial; 3, oficinas;

4, comercial; 5, deportivo; 6, espectáculos; 7, ocio y hostelería; 8, sanidad y beneficencia; 9, cultural y religioso y 10, edificio singular. Asimismo, en algunas de estas tipologías se descendió hasta el segundo o incluso el tercer nivel de desagregación, con el fin de diferenciar superficies destinadas a garajes, trasteros, etc. Los dígitos correspondientes a la manzana catastral recogidos en cada registro permitía agruparlos a ese nivel, equivalente al de la información procedente del padrón municipal.

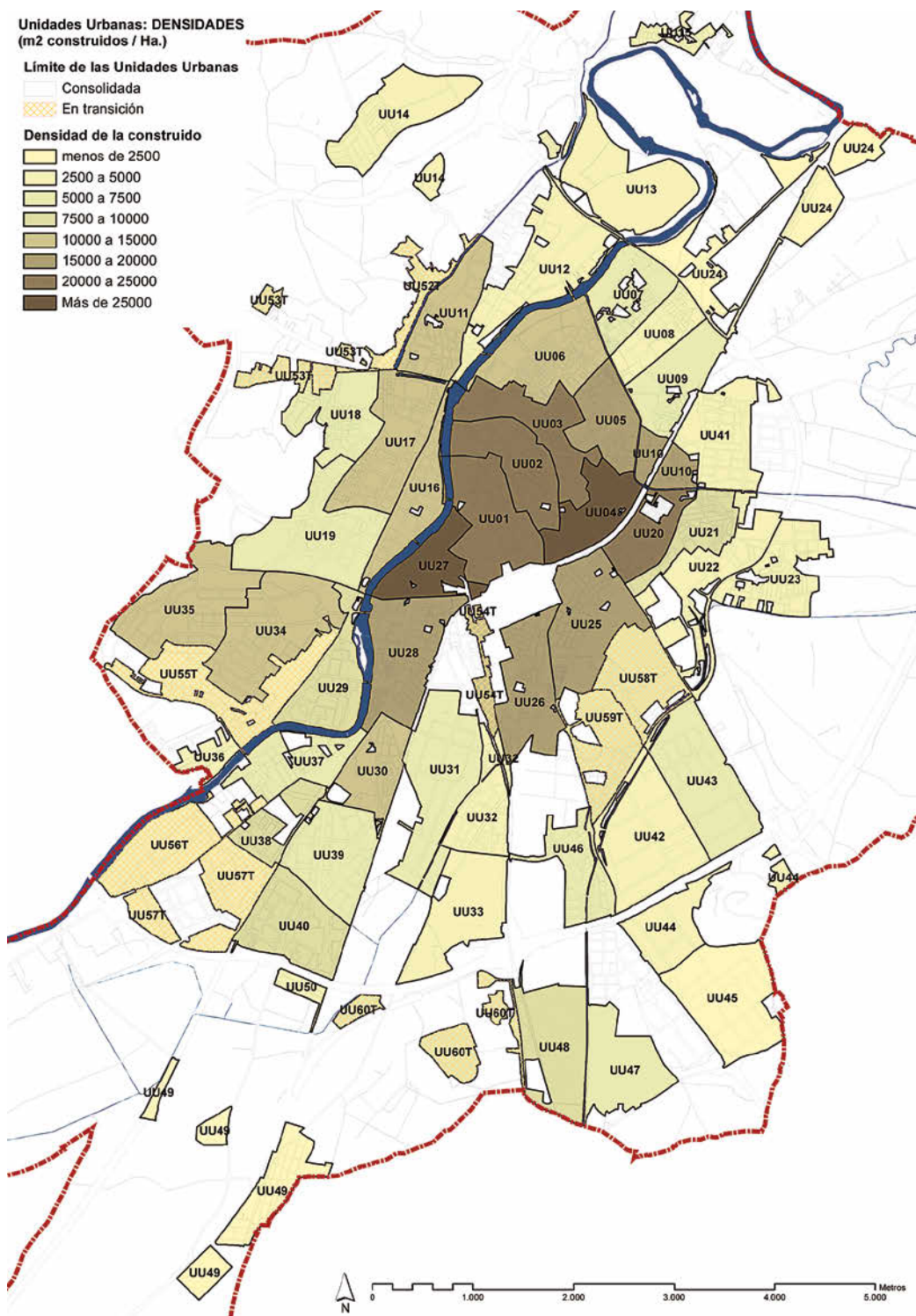


FIG. 3/ Plano de densidades construidas

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística, el padrón municipal de población de Valladolid, la Dirección General del Catastro y el trabajo de campo propio.

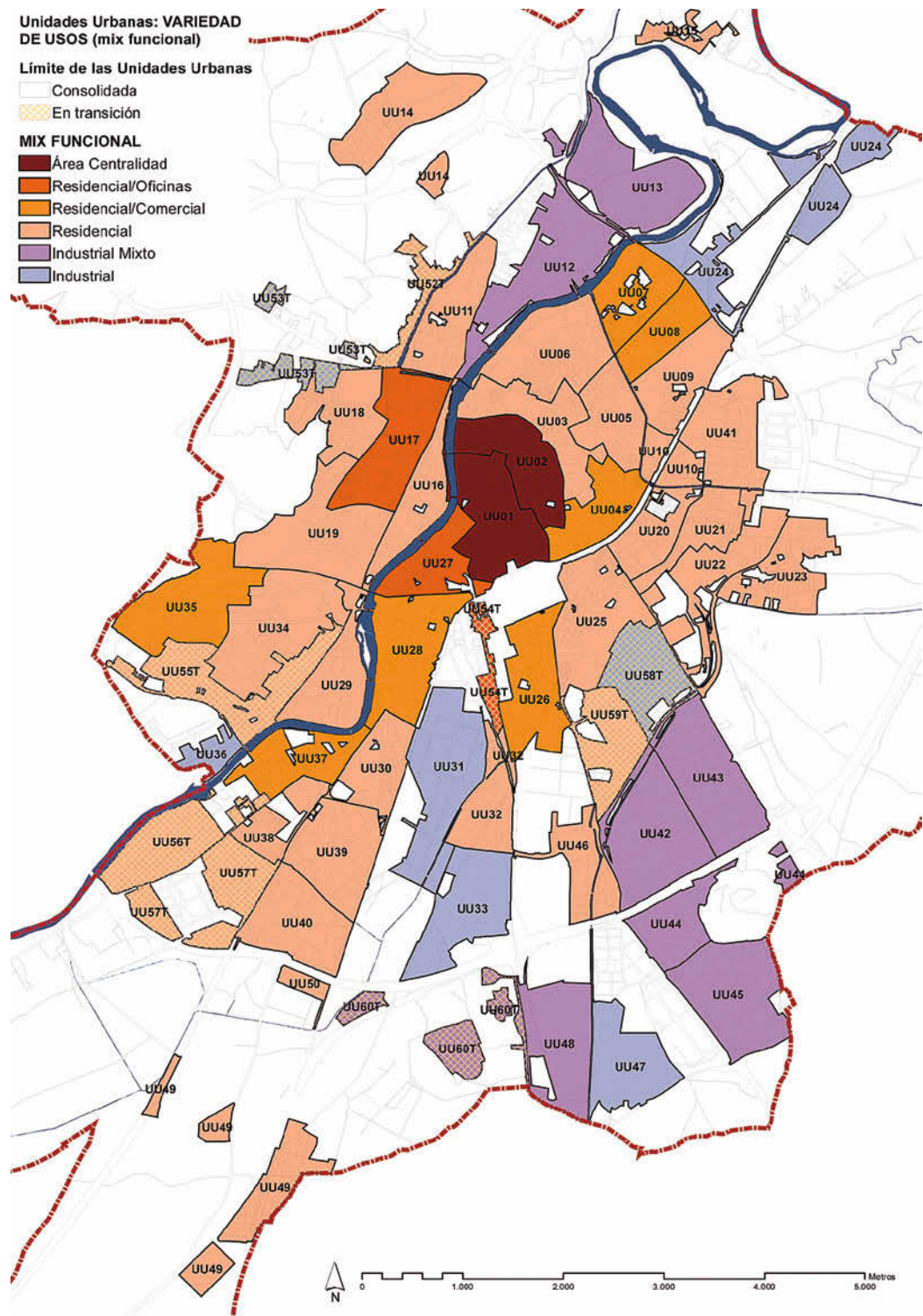


FIG. 4/ Plano de variedad de usos (mix funcional)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística, el padrón municipal de población de Valladolid, la Dirección General del Catastro y el trabajo de campo propio.

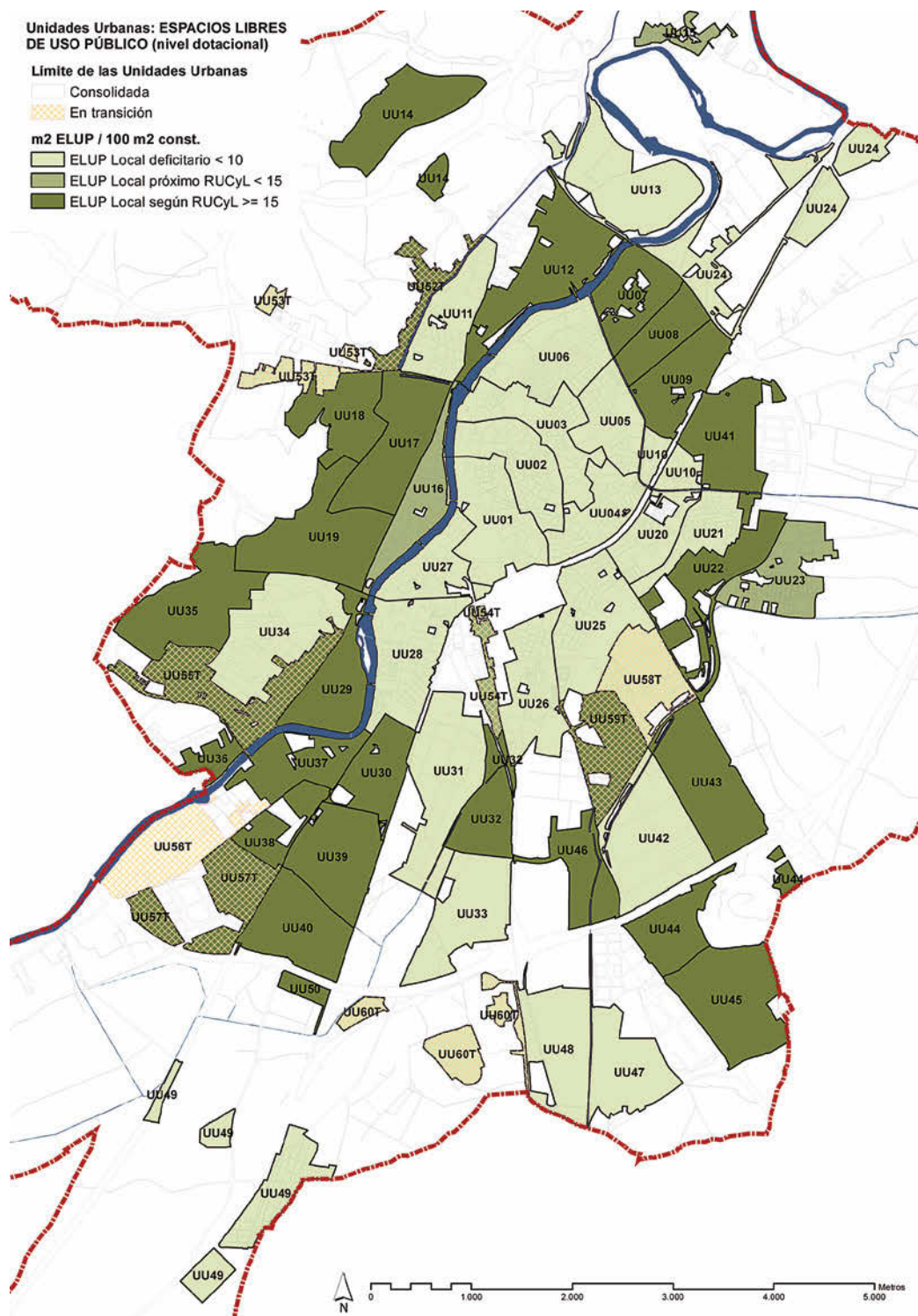


Fig. 5/ Plano de nivel de espacios libres de uso público

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística, el padrón municipal de población de Valladolid, la Dirección General del Catastro y el trabajo de campo propio.

para sistemas locales en suelo urbano no consolidado, y que ascienden a 15 m² de espacios libres públicos y 10 m² de equipamientos públicos por cada 100 m² construibles. La evaluación se realizó dividiendo la superficie de suelo destinada a equipamientos y espacios libres públicos —excluyendo sistemas generales— entre la superficie construida total de cada unidad urbana —excluyendo la superficie construida destinada a usos dotacionales y a usos anejos de los usos residenciales e industriales— (ver FIG. 5).¹⁶

6. Conclusiones. Utilidad y necesidad del barrio, de las unidades urbanas, en un contexto de regeneración urbana

En los trabajos del PGOU de Valladolid las unidades urbanas configuran un valioso instrumento de evaluación de los espacios urbanos consolidados, cercano a lo que los conceptos de unidad vecinal, de barrio y de distrito ofrecen de cara a una primera aproximación de la calidad de la vida urbana, facilitando comparaciones y detectando los espacios más frágiles. Más compleja es su utilidad como instrumento de ordenación, también explorada, en relación por ejemplo a la interacción con las acciones en sectores de suelo urbano no consolidados en espacios interiores de la ciudad o a su vínculo con la ordenación de los usos y las estrategias de flexibilidad y control.

La reforma más reciente de la legislación castellanoleonesa corrige parcialmente alguna de las limitaciones existentes, aunque siempre al hilo de lo que queda en manos de la planificación. La ya mencionada Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo implica una importante evolución de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, hacia la regeneración urbana, muy singular en relación con otras Comunidades Autónomas, ya que la perspectiva estatal se completa con un conjunto de medidas específicamente urbanísticas.

En primer lugar, se incorporan instrumentos cuyo objetivo específico es fomentar las operaciones de rehabilitación, regeneración y

renovación urbana. Se definen en este sentido intervenciones de mejora de la edificación —ámbitos de rehabilitación, en suelo urbano consolidado—, de mejora de las infraestructuras y espacios públicos —ámbitos de regeneración, en suelo urbano consolidado o no consolidado— y de transformación urbana controlada —ámbitos de renovación, en suelo urbano no consolidado—, y de forma paralela se han flexibilizado los criterios sobre dotaciones urbanísticas y cesiones de aprovechamiento en este tipo de ámbitos, dotando a los planes especiales de reforma interior de mayor operatividad, con facultad para alterar la clasificación y la calificación del suelo. También se ha liberado al PGOU de la obligación de establecer la ordenación detallada en todo el suelo urbano consolidado, ordenación que queda limitada a «las unidades urbanas y sectores del término municipal donde resulte conveniente». Se pretende con ello convertir al PGOU en un instrumento más estratégico al tiempo que se señala a las unidades urbanas —citadas por primera vez en la Ley— como el marco de referencia para el eventual establecimiento de la ordenación pormenorizada en el suelo urbano consolidado.

Nos encontramos por lo tanto ante una reforma que presta especial atención al suelo urbano, al margen de un planeamiento general convertido en simple marco «estructural» para las acciones de regeneración urbana, mediante la oferta de unas pautas de actuación más flexibles y dotando al planeamiento de desarrollo en suelo urbano —planes especiales— de amplias facultades. La tan demandada flexibilidad convive con el esquematismo del ajuste de las funciones del PGOU en suelo urbano consolidado. Algo que conduce a un mayor apoyo en las unidades urbanas, tal y como hace la reforma más reciente, la adaptación a la Ley 7/2014 del RUCyL, aprobada por Decreto 6/2016, de 3 de marzo. Como el PGOU ya no tiene que establecer la ordenación detallada en todo el suelo urbano consolidado, el nuevo RUCyL la remite, en su artículo 79, a instrumentos ya vigentes o a «un ulterior plan especial». A la vez, se reforma el ya citado artículo 85 para incorporar entre las funciones de las unidades urbanas, si «conviene», la de «actualizar o modificar la ordenación detallada». Falta sólo un paso para convertir a las unidades urbanas en un instrumento específico de ordenación del

¹⁶ Ver Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid. Documento para Aprobación Inicial: Memoria vinculante (Anexo 1: Unidades urbanas) y Normativa (Fichas de unidades urbanas). Disponible en: <http://>

www.valladolid.es/es/ciudad/urbanismo-vivienda/servicios/aprobacion-inicial-plan-general-ordenacion-urbana-2015 (Acceso 1 de abril de 2016).

suelo urbano, como aquí se apunta, completando sus funciones de análisis y control. Complementariamente, las unidades urbanas pueden ser los ámbitos de referencia para los planes especiales —con capacidad para modificar la clasificación y la calificación urbanísticas— allí donde sea necesario impulsar actuaciones de regeneración, ofreciendo un marco espacial más amplio frente a las actuaciones puntuales descoordinadas.

Por ello, y para que el diagnóstico del suelo urbano se acerque lo más posible a la realidad de cada ciudad, es necesario superar rigideces. Así, el nuevo RUCyL admite que las unidades urbanas sean discontinuas, pero mantiene la limitación de su ámbito en las 100 hectáreas. También sería necesario facilitar que la evaluación de la densidad se realice a partir de la realidad construida, evitando la confusa referencia al «planeamiento antes vigente» y las expectativas que ésta genera no tanto en la calidad urbana como en la casi siempre mezquina contabilidad de los aprovechamientos. Por último, para mayor eficacia de la planificación, las unidades urbanas deberían integrar tanto el suelo urbano consolidado como el no consolidado. Ello permite disponer de marcos espaciales estables —no sometidos a continuos cambios de delimitación— programando la mejora de los espacios urbanos existentes en función de la posible evolución de lo edificado, los usos, las infraes-

tructuras y las dotaciones públicas. Algo que afecta no sólo a la oportunidad de determinadas intervenciones, sino también a la viabilidad de la rehabilitación de espacios obsoletos, combinada con acciones de renovación y con el despliegue de otras políticas sectoriales.

Los conceptos de unidad vecinal, área ambiental, barrio y distrito ofrecen un asidero instrumental para desplegar un enfoque integrado de la acción urbanística. En regeneración urbana, la acción puntual, casi siempre justificable desde la estructura urbana, exige un rango intermedio de valoración y ajuste arraigado en la ciudad real y en las necesidades de sus habitantes. La técnica urbanística tiene hoy, al reorientar sus principales objetivos hacia la mejora, la oportunidad de ofrecer herramientas más eficaces que apoyen e impulsen esta lectura intermedia de lo urbano. La ciudad observada barrio a barrio. Las unidades urbanas, apenas exploradas en sus posibilidades, y otros instrumentos semejantes van en esta dirección. Su capacidad de diagnóstico y de ordenación, su anclaje en parámetros objetivos y su adaptabilidad a la programación de objetivos a medio y largo plazo, en un contexto de recursos públicos escasos, dan cuenta de su utilidad. Algo que puede permitir reconducir la técnica urbanística a un relato comprensible por los ciudadanos, no sólo desvelando algunos entresijos de la política urbana sino porque facilita el compromiso con el futuro.

7. Bibliografía

- AGENCIA DE ECOLOGÍA URBANA DE BARCELONA (2012): *Supermanzana*, <http://www.bcnecologia.net/es/modelo-conceptual/supermanzana> (Acceso 1 de abril de 2016).
- ALOMAR ESTEVE, G. (1955): *Comunidad planeada: principios de sociología aplicada al urbanismo y al planeamiento rural*. IEAL, Madrid.
- ANGOTTI, T. (2008): *New York for Sale. Community Planning Confronts Global Real Estate*, The MIT Press, Cambridge, MA, EEUU.
- CASTRILLO ROMÓN, M. A. & L. SANTOS Y GANGES (2008): «Urbanisme et militantisme de quartier dans les quartiers populaires de Valladolid». En: *Espaces et sociétés*: 134: 53-66. Éditions Érès, Toulouse.
- DURÁN LÓRIGA, M. (1963 y 1964): «Urbanismo: planeamiento de nuevos núcleos urbanos». En: *T. A. Temas de Arquitectura y Urbanismo*: 55-58: S. N., Madrid.
- HEALEY, P. (2010): *Making Better Places: The Planning Project in the Twenty-First Century*. Palgrave Macmillan, Londres/Nueva York.
- HERNÁNDEZ AJA, A. (2004): «La ciudad estructurada». En: *Cuadernos de Investigación Urbanística*: 42: 13-28. Instituto Juan de Herrera, Madrid.
- HERNÁNDEZ AJA, A. & C. GARCÍA MADRUGA (2014): «Magnitudes de 20 años de planes y programas de rehabilitación y regeneración urbana». En: *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, XLVI (179): 184-191. Ministerio de Fomento, Madrid.
- MARTÍNEZ CARO, C. (1998): «La aportación de Gabriel Alomar a la formación de una nueva mentalidad urbanística en el ambiente de la arquitectura española 1950/1965». En: *Actas del congreso internacional De Roma a Nueva York: Itinerarios de la nueva arquitectura española 1950/1965*: pp. 283-91. Departamento de Proyectos-Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Navarra, Pamplona.
- MEHAFFY, M. & S. PORTA & Y. ROFE & N. SALINGAROS (2010): «Urban nuclei and the geometry of streets: The 'emergent neighborhoods' model». En: *Urban Design International*: 15 (1): 22-46, Palgrave Macmillan Journals, Basingstoke, Hants, RU.
- MIRALLES-GUASCH, C. (coord.) (2014): *Ciudades: revista del Instituto Universitario de Urbanística*: 17: «La proximidad ¿nuevo valor urbano?». Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid y Ediciones Universidad de Valladolid, Valladolid.

NEL·LO, O. (2008): «Contra la segregació urbana i per la cohesió social: la Llei de barris de Catalunya». En: J. M. LLOP & X. VALLS (coords.): *Ciutats en (re)construcció: necessitats socials, transformació i millora de barris*: 227-246. Consorci Universitat Internacional Menéndez Pelayo de Barcelona-Diputació de Barcelona, Barcelona.

NEWMAN, P. & I. JENNINGS (2008): *Cities as Sustainable Ecosystems: Principles and Practices*. Island Press, Washington D.C.

RIVAS SANZ, J. L. de las (dir.) (2010): *Informe. El estado de las ciudades de Castilla y León*. Junta de Castilla y León, Valladolid.

RUBIO DEL VAL, J. (2015): «Potencial del nuevo marco normativo para el impulso de la rehabilitación y la regeneración urbana en los ámbitos autonómico y local». En: *Informes de la Construcción*: 67 (Extra-1): m023: 1-17. CSIC, Madrid.

TERÁN, F. de (1969): «Evolución del planeamiento de núcleos urbanos nuevos». En: *Ciudad y Territorio*, 1: pp. 53-66. IEAL, Madrid.

URBAN TASK FORCE (1999): *Towards an Urban Renaissance*. Department of the Environment, Transport and the Regions, Londres.

Leyes urbanísticas citadas

Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial, de Cataluña.

Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo.

Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.

Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia.

Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (Texto Refundido 19/09/2014).

Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo de Castilla y León.

Documentos de planeamiento citados

Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid. Trabajos de información urbanística: V.C. Los barrios de Valladolid. Disponible en: <http://www.valladolid.es/es/ciudad/urbanismo-vivienda/servicios/avance-pgou-2012/fase-2-1-trabajos-informacion-urbanistica> (Acceso 1 de abril de 2016).

Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid. Documento para Aprobación Inicial: Memoria vinculante (Anexo 1: Unidades urbanas) y Normativa (Fichas de unidades urbanas). Disponible en: <http://www.valladolid.es/es/ciudad/urbanismo-vivienda/servicios/aprobacion-inicial-plan-general-ordenacion-urbana-2015> (Acceso 1 de abril de 2016).

Abreviaturas

PGOU: Plan General de Ordenación Urbana.

RUCyL: Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

Reinvención patrimonial y revitalización urbanística: a propósito del modelo malagueño

Víctor FERNÁNDEZ SALINAS & Rocío SILVA PÉREZ

Profesores titulares del Departamento de Geografía Humana de la Universidad de Sevilla.

RESUMEN: Este artículo tiene por objeto los procesos de recualificación y transformación urbanas recientes en Málaga y sus vinculaciones con los cambios operados en el entendimiento del patrimonio y su utilización como reclamo turístico. La ciudad se analiza en términos espaciales y patrimoniales y atendiendo a los medios que han conformado el modelo urbano implementado por las administraciones públicas (planeamiento urbanístico y estratégico). El artículo parte de los siguientes supuestos: Málaga es una ciudad con una herencia de deterioro urbano continuado; importantes bolsas de suelos vacantes; numerosos recursos naturales y culturales, aunque de carácter muy dispar en cuanto a reconocimiento y estado de conservación; e involucrada en un proceso de reinvención patrimonial apoyado en una oferta museística potente. Como resultado, la ciudad se encuentra inmersa en la configuración de un nuevo modelo turístico-especulativo que utiliza y reinventa el patrimonio como estrategia para alcanzar más proyección y atractivo en el contexto del mercado global de flujos turísticos. Esto se proyecta en transformaciones urbanas muy potentes y profundamente desiguales en términos patrimoniales y urbanísticos que son analizados en el artículo. Este concluye con el análisis de las diferentes concreciones del modelo (las ciudades dentro de la ciudad) y con un diagnóstico de los escenarios más significativos: *a)* áreas de reactivación patrimonial, con dos submodelos, según se trate de escenarios activos de patrimonio tradicional y emergente, o espacios disfuncionales y vacantes; y *b)* la ciudad al margen del nuevo modelo patrimonial y urbanístico, también con dos submodelos: escenarios en reserva para actuaciones futuras y espacios ignorados.

DESCRIPTORES: Patrimonialización. Transformaciones urbanas. Turismo cultural. Planeamiento. Actividades creativas.

Recibido: 25.02.16; Revisado: 30.05.2016.
Correo electrónico: salinas@us.es; rsilva@us.es.
Los autores agradecen los valiosos comentarios de los evaluadores anónimos.

Este artículo se inserta en un programa de investigación sobre paisajes patrimoniales actualmente desarrollado por dos proyectos I+D+i, financiados por el Ministerio de Economía y Competitividad (CSO2015-65787-C6-6-P) y por la Junta de Andalucía (P12-SEJ-2024).

1. Marco de la investigación

1.2. Contexto epistemológico

El desarrollo de la investigación se apoya en dos marcos epistemológicos hasta ahora aplicados separadamente y que aquí se hacen confluir a partir de su traslación empírica al caso malagueño. El primero tiene que ver con la utilización de la cultura, y específicamente de los bienes patrimoniales, como palanca de recualificaciones urbanísticas y su vinculación a proyectos de *marketing urbano*. Por él han apostado no solo ciudades globales como Nueva York, Londres o Tokio (DOEL & HUBBARD, 2002; GRAHAM & *al.*, 2000; SASSEN, 2001), sino también otras con menor peso económico y geopolítico, entre ellas ciudades europeas y españolas como Lille, Liverpool, Barcelona o Bilbao (LORENTE, 2001; PLAZA, 2000). Con independencia del rango urbano, las estrategias suelen coincidir y se resuelven en una apuesta más o menos explícita por las actividades creativas y la renovación de su imagen, a menudo vinculada a la construcción de edificios de autor. En los años del *boom* inmobiliario se ha abusado de este modelo, particularmente en el caso español, donde ha primado el interés por los continentes, edificios estrella, y se han desatendido los contenidos. Las inversiones millonarias en obras megalómanas y proyectos no concluidos en toda su extensión (Ciudad de las Artes y las Ciencias de Santiago Calatrava en Valencia o la Ciudad de la Cultura de Peter Eisenman en Santiago de Compostela) sirven de ejemplo. En términos intraurbanos el modelo adopta desde los años ochenta del siglo pasado una configuración territorialmente selectiva, con dos áreas de atención preferentes: centros históricos con problemas de degradación y áreas que pierden su funcionalidad y quedan desmanteladas y vacantes a efectos urbanísticos: antiguas zonas portuarias o industriales, infraestructuras ferroviarias en desuso, viejos cuarteles, etcétera.

El segundo marco epistemológico es de carácter más general, no se ciñe a los ámbitos urbanos (por lo que su traslación a estos constituye en sí una aportación de este artículo) y se relaciona con la revolución operada en el mundo del patrimonio y sus vinculaciones con el territorio (ORTEGA, 1998; CASTILLO, 2009); todo ello en el marco de una profunda reconceptualización del objeto y del sujeto patrimonial, ya con carta de naturaleza en los setenta con la nueva museología centrada en el territorio (VARINE, 1976), y continuada en los decenios siguientes con contenidos cada vez más complejos y de

honda raigambre social (BOURDIN, 1984; CHOAY, 2007). En la práctica, esto implica, en lo que al objeto o bienes patrimoniales se refiere, una ampliación conceptual desde su inicial asimilación a yacimientos arqueológicos, monumentos y ciudades históricas, a la consideración de patrimonios emergentes como la arqueología industrial y de la obra pública, el inmaterial o etnográfico, o los paisajes urbanos históricos (AGUILAR, 2001; LALANA, 2011; PRATS, 2012). Como consecuencia de este devenir conceptual, los sujetos o agentes de patrimonialización han ido adquiriendo un creciente protagonismo hasta el punto de que hoy se considera que el valor patrimonial no está tanto en los bienes en sí como en los actores sociales e institucionales que se apropian simbólicamente de ellos y los elevan a la categoría de recursos identitarios o les asignan significados de interés artístico, científico o de otro tipo (ARIÑO, 2002; CRIADO-BOADO & BARREIRO, 2013).

En términos de apropiación patrimonial se mantiene la importancia de abundar en los instrumentos que utilizan los agentes protagonistas de esos cambios y que traslucen sus intenciones y estrategias (planes generales de ordenación urbanística; planes estratégicos, etcétera). En términos territoriales este artículo parte de la hipótesis de que la identificación y apropiación social e institucional del patrimonio son selectivas: se condensan o se proyectan sobre determinados bienes patrimoniales y áreas urbanas, al tiempo que otros recursos y espacios se desestiman por no responder a las lógicas imperantes. Tan importante como el valor del objeto patrimonial, es el tipo de espacio que ocupa, su sentido y, no menos relevante, sus expectativas de activación. El patrimonio está sujeto a pautas culturales y es en esencia dinámico. De esta forma y atendiendo a los tiempos pueden diferenciarse territorios de patrimonialización emergente, madura, en proceso de despatrimonialización o, simplemente, sin patrimonializar. Para completar estos argumentos, debe recordarse que la valoración conjunta de los cambios operados en el mundo del patrimonio y las propuestas actualizadas de transformación urbanística proporcionan claves nuevas con las que valorar el devenir de las ciudades, referentes de los territorios.

1.2. Objetivos, metodología y fuentes

Si las recualificaciones urbanísticas y los reconocimientos y apropiaciones patrimoniales son territorialmente selectivos, cabe preguntarse qué correlación existe entre ambos. O en otras

palabras: ¿qué conexión se establece entre los proyectos de transformación urbana y la activación o desactivación de los valores patrimoniales?, ¿cómo se proyecta esta conexión en la ciudad y con qué fines? y ¿qué estrategias e instrumentos se utilizan para alcanzar tales fines?

El objetivo central de este trabajo es adentrarse en las complejas relaciones existentes entre activaciones (o desactivaciones) patrimoniales y recalificaciones urbanísticas en la ciudad postfordista e identificar sus resultados espaciales en distintas escalas de esta ciudad. El artículo combina los planteamientos de dos marcos epistemológicos que, por separado, suscitan un amplio debate (uno relativo a los cambios en la morfología urbana a través de nuevos referentes o edificios de autor y el otro de carácter más general sobre los cambios operados en el mundo del patrimonio); pero su intención no es teórica, sino empírica, centrándose en ofrecer ejemplo de esas dinámicas en un caso de estudio: Málaga.

Los autores de este artículo son conscientes de que el desarrollo global del proceso que se presenta, la reinención urbana basada en un modelo turístico patrimonial y especulativo, se sustenta en tres pilares: a) las reinenciones del patrimonio cultural, disponible o de nueva creación, b) los cambios urbanísticos acaecidos en la ciudad y c) la infraestructura hostelera y comercial. Este artículo se centra en los dos primeros, emplazando el análisis de la reinención de los servicios turísticos, difíciles de abarcar en un mismo artículo, para trabajos posteriores.

Entre los objetivos específicos, cabe señalar:

- Presentar la proyección territorial de los bienes patrimoniales malagueños atendiendo a sus diferentes tipologías.
- Determinar los cambios operados en la morfología urbana relacionados con los cambios en la consideración del patrimonio y con los instrumentos de planeamiento (espaciales y estratégicos).
- Analizar los escenarios de la reinención patrimonial y los nuevos modelos urbanos resultantes.

La elección de Málaga como caso de estudio responde a las siguientes circunstancias: 1) Málaga, la segunda andaluza en número de habitantes (569.009 en 2016) y cabeza de un entorno metropolitano cercano al millón, está inmersa en un proceso de cambio de modelo de ciudad apoyado en transformaciones urba-

nísticas y patrimoniales muy potentes que adquieren una particularidad especial: a) por el momento en que se desarrolla, de fuerte crisis económica y cuando el estallido de la burbuja inmobiliaria desaconseja las inversiones especulativas; b) por su carácter selectivo y dual, ya que se apuesta por el patrimonio monumental y los patrimonios emergentes (arqueología industrial y de la obra pública, sobre todo) y se descuida el patrimonio etnográfico (se aprecia así la existencia de áreas en proceso de patrimonialización o repatrimonialización frente a vacíos patrimoniales); y c) porque inaugura un entendimiento del patrimonio local para el consumo global apoyado, como piedra angular, en pequeños museos franquiciados de grandes pinacotecas de renombre internacional. En todo ello se apoya su elección como caso de estudio.

Para conseguir estos objetivos se propone una estructura en dos bloques:

- a) La determinación del contexto territorial, patrimonial y del planeamiento de Málaga.
- b) La identificación de los escenarios de la reinención patrimonial y urbanística. Para ello se diferenciará entre escenarios activos, sea de patrimonio tradicional o emergente, y escenarios en reserva o considerados al margen del modelo.

Como fuentes, además de la bibliografía citada que se reseña al final del trabajo, se ha acudido para la identificación de los recursos patrimoniales al Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía y a la relación de espacios inscritos en la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía RENPA. En cuanto a los documentos de planeamiento, se han analizado los planes generales y especiales de los últimos decenios, así como dos planes estratégicos.

2. Ciudad, patrimonio y planeamiento

2.1. Marco territorial y socioeconómico

Málaga es, por antigüedad y recursos patrimoniales, un destacado crisol civilizatorio. Constreñida por la cercanía entre las montañas y el mar (ver FIG. 1), la ciudad histórica se asienta, al borde de una llanura aluvial, entre una colina (Gibralfaro) y la desembocadura de un río de régimen muy irregular (Gua-



Fig. 1/ Vista general del puerto y de la ciudad de Málaga desde Gibralfaro

Fuente: los autores.

dalmedina). La expansión hacia el Oeste, comenzada por los arrabales históricos de La Trinidad y El Perchel, se ha realizado en forma de abanico siguiendo los ejes de acceso tradicionales, entre los que destaca el de Cádiz, cuya prolongación, que ya ha sobrepasado la barrera histórica del río Guadalhorce, genera una continuidad urbana hacia la Costa del Sol occidental. Hacia el Este, Málaga se estira a través del estrecho pasillo que dejan los Montes de Málaga al caer al mar. Se trata de un continuo urbano que se prolonga, primero, en barrios urbanos (Caleta, Limonar, Pedregalejo, El Palo) y que se conecta después con las localidades de la Costa del Sol oriental. Hacia el Norte el corte entre lo urbano y lo rural es nítido por dos motivos: uno de carácter geomorfológico, determinado por la presencia de un relieve poco proclive a la expansión urbana y, otro, por el carácter protegido de estos espacios (Parque Natural Montes de Málaga).

Para entender la base socioeconómica malagueña actual hay que reconocer su papel de ciudad administrativa y comercial, con una presencia nada desdeñable de la industria, que se forja, aunque con importantes y emblemáticos precedentes en el XIX, durante los años del *desarrollismo* franquista. Casi ajena al auge del modelo turístico de sol y playa que se implanta en el litoral de su provincia, la ciudad apenas ha participado de la dinámica de aquella, por lo que sufre mucho menos las secuelas de su transformación en un destino maduro y con rasgos de obsolescencia (pérdidas patrimoniales y deterioros territoriales asociados al turismo de masas, ofertas estandarizadas y banales, hoteles envejecidos, corrupción urbanística, etcétera; ALMEIDA & BALBUENA, 2014). En los años noventa del siglo

pasado la ciudad inicia el viraje económico y un cambio de modelo urbano de una ciudad de servicios e industria a una ciudad turístico-patrimonial y especulativa donde el patrimonio se convierte en un recurso estratégico en los proyectos de mercadotecnia urbana. Málaga plantea su nuevo modelo turístico (cultural, cruceros, congresos, idiomas, etcétera), al tiempo que encara su reinención urbana. A partir del nuevo siglo, la ciudad afronta sus cambios más significativos basados, entre otros sectores estratégicos, en el patrimonio como palanca recualificadora de su imagen y estructura. Buena parte de estas transformaciones se realiza en los años más crudos de la crisis iniciada en 2008. En ese cambio, la citada separación física y conceptual del modelo turístico de la Costa del Sol se convierte en una ventaja para Málaga, ya que, mantenida al margen de la mayor parte de aquellos procesos negativos, aun con una importante especulación urbanística, afronta su nueva etapa con menos lastre.

Al mismo tiempo, se mejoran sustancialmente las infraestructuras; se construyen autovías de conexión con otras ciudades y de circunvalación urbana (ver FIG. 2). El AVE llega en 2007 y el aeropuerto es objeto de dos ampliaciones (T2 en 1991 y T3 en 2010). El metro se inaugura 2014 y el puerto, después de los proyectos de ampliación de los años noventa (Dique de Levante y Dique Sur) es objeto de un acuerdo entre el Ayuntamiento y la Autoridad Portuaria en 1998 para una profunda renovación de su sector más antiguo (muelles 1 y 2). Esto no solo significará un cambio formal, sino, sobre todo, cualitativo de un amplio sector que inaugura una relación nueva entre la ciudad y su puerto, su motor de arranque hace casi tres mil años.

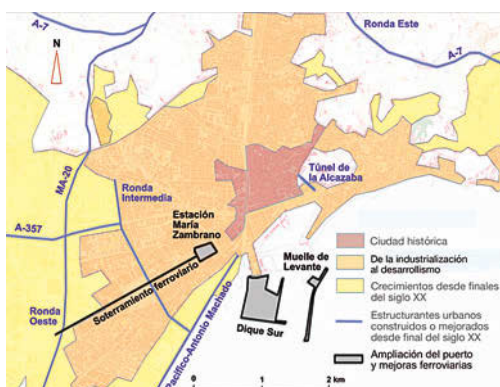


FIG. 2/ **Etapas de expansión de Málaga y grandes obras de infraestructura recientes**

Fuente: Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía y elaboración propia.

2.2. Marco patrimonial

2.2.1. *El patrimonio tradicional*

Málaga está emplazada a los pies del Parque Natural de los Montes de Málaga (4.495 ha) y en su límite occidental se encuentra el Paraje Natural de la Desembocadura del Guadalhorce (67 ha; ver FIG. 3). Ese patrimonio natural, pese a su extensión y proximidad urbana ha sido hasta ahora poco incorporado a los valores patrimoniales de la ciudad. Muy distinta es la situación de su patrimonio cultural: 62 inscripciones en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, en su mayor parte situadas en el antiguo intramuros, arrabales o en sus proximidades (ver FIG. 4). Fuera de esta zona se ubican algunos yacimientos arqueológicos, restos industriales, jardines históricos y enclaves de patrimonio subacuático. Más de la mitad de los bienes registrados (34) se compone de monumentos declarados *bienes de interés cultural*. El resto es una mezcla variada, tanto en su carácter como en la lógica de su distribución.

En relación con el patrimonio identitario y representativo de la idiosincrasia cultural malagueña han de citarse las expresiones festivas y gastronómicas. Pese a que se trata de bienes de carácter inmaterial, todos ellos poseen concreciones espaciales precisas. De todos, el más destacado es la Semana Santa. Si bien la distribución de las cofradías abarca buena parte de la ciudad, su expresión más potente se halla en los barrios históricos: intramuros y arrabales. Otros elementos patrimoniales en esta línea, aunque a gran distancia, tienen que

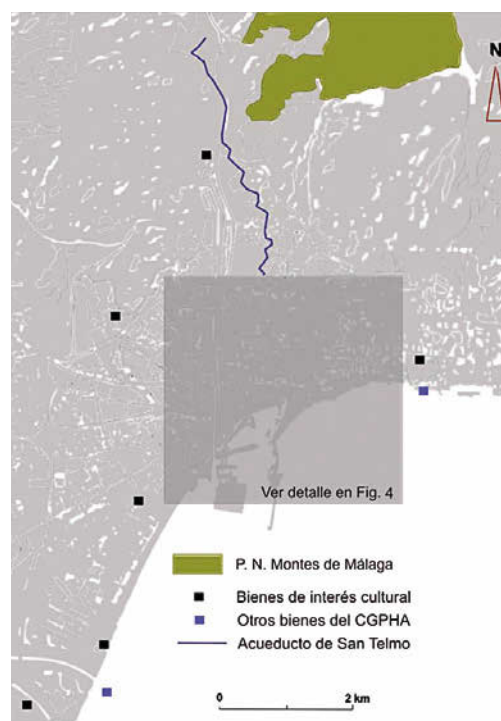


FIG. 3/ **Recursos patrimoniales del Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía en periferia de Málaga**

Fuente: Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz (en línea) y elaboración propia.

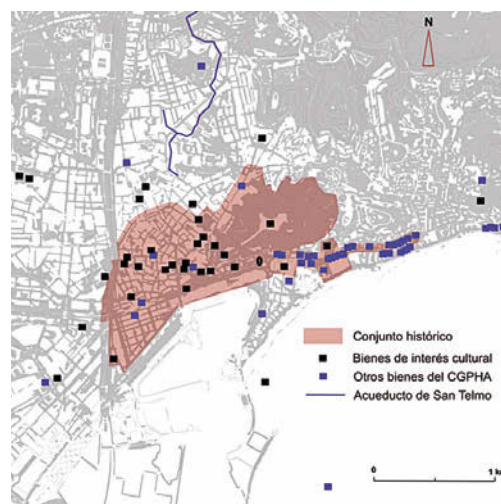


FIG. 4/ **Recursos patrimoniales del Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía en la parte central de Málaga**

Fuente: Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz (en línea) y elaboración propia.

ver con otras fiestas (Feria de Málaga, Verdiales, carnavales, moragas, etcétera). También deben destacarse el flamenco y la gastronomía, que aunque amparados en dos declaraciones genéricas de Patrimonio Inmaterial de la Humanidad de Unesco, poseen aquí expresiones propias. Además, estos bienes patrimoniales generan fórmulas de sociabilidad en sus lugares de creación (peñas flamencas, tabernas, etcétera) y consumo (espetos, productos vinícolas, etcétera). También hay algunos oficios, especialmente los relacionados con el mar y la industria, en los que hunde sus raíces la identidad malagueña, pero en este sentido ha pesado más la mirada costumbrista que el reconocimiento objetivo de sus valores. Así, resulta preocupante la baja apreciación pasada y presente del legado industrial, tanto en la materialidad de los edificios, como en la inmaterialidad del conocimiento histórico de sus agentes y modos de vida.

2.2.2. *Los nuevos referentes patrimoniales*

Málaga se encuentra inmersa en un proceso de reinvención patrimonial con la emergencia de nuevos referentes; entre ellos el más emblemático es el reciente *boom* museístico (ver FIG. 5). A finales de los años setenta la ciudad solo contaba con tres museos sin ninguna articulación entre sí: el Provincial de Bellas Artes, el Arqueológico y el de Artes y Tradiciones Populares. En los años ochenta algunas cofradías crean museos con parte de sus fondos; acción que refleja la fuerza que recupera la Semana Santa como expresión patrimonial en aquellos años. En 1988 se crea la Fundación Pablo Picasso en la casa natal del pintor en la plaza de la Merced y en los años noventa se abren algunos museos relacionados con la ciencia y la técnica y otros de carácter religioso (entre los que sobresale el Museo Catedralicio) e incluso un ecomuseo en los Montes de Málaga (Lagar de Torrijos). En 1997 se cierran los dos museos principales de la ciudad (el de Bellas Artes para ceder su sede al futuro Museo Picasso Málaga y el Arqueológico, que se desplazó de la Alcazaba al convento de La Trinidad para ser después cerrado en 1999) a la espera de una mejor instalación; así, Málaga posee en el inicio de siglo una endeble red de museos, que no alcanza la decena, y de muy distinta consideración y significado.

No obstante, el cambio cualitativo y cuantitativo venía fraguándose desde los últimos noventa y revertirá la situación cuando, ya en

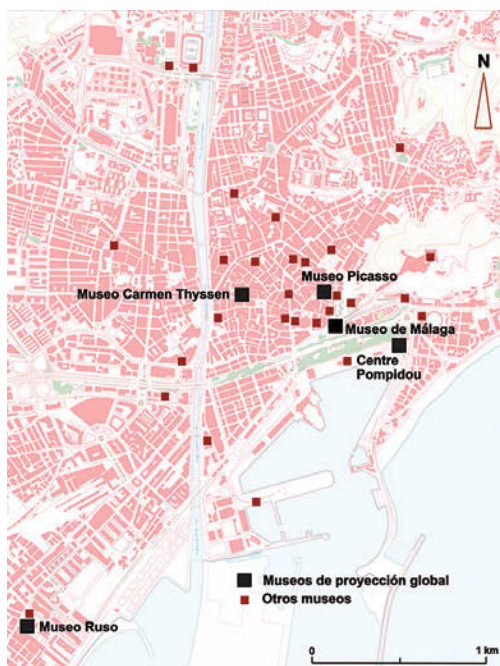


FIG. 5/ Museos malagueños en 2016

Fuente: elaboración propia.

2003, se inaugure el Museo Picasso Málaga en el palacio de Buenavista, proyecto que se remonta a 1953, pero que el contexto político franquista hizo demorar medio siglo. A este museo le siguen el de Carmen Thyssen (2011) y otros de carácter muy variado (Automovilístico, del Vino, del Cante Flamenco, etcétera). Un año clave es 2015; tanto por la etiqueta internacional de los establecimientos que se abren: Museo Ruso y Centre Pompidou, como, sobre todo, porque estos inauguran un paradigma de museos franquicia apoyados con dinero público que suponen una de las últimas expresiones de mercantilización de la cultura. También estaba prevista, aunque no se inauguró hasta finales de 2016, la apertura del Museo de Málaga (que reúne los antiguos de Bellas Artes y Arqueológico en el palacio de la Aduana). En la actualidad, los museos de Málaga superan la treintena. La inversión de la que han sido objeto alcanzó cerca de 13 millones de euros en 2014 y sobrepasó los 15 en 2015; solo el Centre Pompidou ha superado un presupuesto de obras de 5 millones de euros. El pago de la franquicia de este museo costará al Ayuntamiento un millón de euros anuales durante un quinquenio. Por su parte, el Museo Ruso acarreará un pago de 400.000 euros al año durante el próximo decenio.

2.3. Los instrumentos del nuevo modelo: el planeamiento urbanístico y estratégico

2.3.1. El planeamiento urbanístico

Más allá de la reforma interior de la ciudad desarrollada entre finales del siglo XIX y principios del XX, hasta los años ochenta del siglo pasado Málaga encuentra serios problemas para desarrollar una política urbanística contemporánea (DAVO, 1997). Existieron proyectos y planes de expansión urbana a lo largo del siglo XX, aunque siempre malogrados (OLMEDO, 1998) y cuya trayectoria dio como resultado al final del franquismo una ciudad desequilibrada, con servicios y equipamientos deficientes y, además, con una pérdida irreparable de buena parte de su patrimonio cultural, tanto en el centro histórico como en el resto de la ciudad.

La modernización del planeamiento urbanístico se produce en 1983, cuando la ciudad cuenta por fin con un plan general adaptado a sus necesidades de transformación física y funcional. Siete años más tarde se aprueba el Plan de Reforma del Centro Histórico, cuando se había incoado una nueva declaración del conjunto histórico que sustituyese la de 1970. El siguiente plan general de la ciudad se aprueba en 1996 y es tan próximo al anterior por la obligatoriedad de adaptarlo a la Ley de Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo de 1990; amén de readecuarse a la realidad de la segregación de Torremolinos como municipio independiente y a las necesidades de defensa frente a las catástrofes naturales tras las inundaciones de 1989. Este plan se adaptaba a los nuevos planteamientos estratégicos de la ciudad, contenía propuestas para resolver el problema de las conexiones urbanas internas y periféricas, consagraba la expansión urbana hacia el Oeste y confiaba en el proyecto *Bahía de Málaga* para recuperar el potencial turístico. Además, incorporaba una propuesta denominada «Málaga. Ciudad museo» para una pequeña área del centro histórico entre la plaza de la Merced y las calles Alcazabilla, Císter y Granada.

Otro instrumento de apoyo a las transformaciones urbanas de esta época es la Iniciativa Urbana que, con sus tres ediciones, sirvió para financiar la mayoría de los proyectos urbanísticos interiores. Con el primer Urban se financió buena parte del túnel bajo la Alcazaba (1999) y se genera una inversión superior a los 3.000.000 € para la rehabilitación de inmuebles a través del Instituto Municipal de la Vivienda. Con el segundo Urban se financian las obras de rehabilita-

ción del palacio de Villalón para transformarlo en el Museo Carmen Thyssen e intervenciones de reforma en varios espacios urbanos entre los que destaca la rehabilitación del Parque.

La conexión entre urbanismo y patrimonio quedará mucho más patente en el plan general de 2011. En él se plantea el aprovechamiento de las oportunidades surgidas en el desarrollo del plan anterior y no tanto una renovación conceptual del modelo urbano. Sus cuatro objetivos básicos son: reforzar el liderazgo administrativo y empresarial de Málaga en su provincia; mejorar la estructura turística a través de la modernización y diversificación del sector servicios; impulsar las actividades logísticas que reclama el sector turístico de la provincia y:

«desarrollar la ciudad como *distrito cultural* de la Costa del sol, y como polo atractor de habitantes, de empleo cualificado, de visitantes y de inversión» (Plan General de Ordenación Urbanística de Málaga, 2011, «Memoria propositiva. Título VI».

Además del equilibrio entre las emergentes nuevas centralidades urbanas, se hace hincapié en el modelo de movilidad, en el sistema de parques y en la expansión residencial, previendo un total de 73.304 viviendas y un incremento de 175.930 habitantes; a su vez, programa un gran hospital.

2.3.2. El planeamiento estratégico

Este tipo de planeamiento ha resultado básico en la implementación del modelo. Su antecedente hay que buscarlo en Promálaga, Empresa Municipal de Iniciativas y Actividades Empresariales de Málaga, creada en 1987 con el objetivo de apoyar a los emprendedores ligados a la innovación, las nuevas tecnologías y la atracción de capitales internacionales. Pero es en el decenio de los noventa, con el plan estratégico 1992-1996, cuando el Ayuntamiento, con el apoyo de otros actores socio-institucionales (Autoridad Portuaria y Unicaja) inicia una apuesta decidida por un nuevo modelo de ciudad turística y especulativa apoyado en el patrimonio, en particular en la oferta museística, y reorientado, aunque no solo, al turismo de cruceros con base en el puerto (Rein, 2013). En la columna izquierda de la Fig. 6 se proporcionan las líneas de este primer plan estratégico. La línea I (Ciudad metropolitana...) se centra en la mejora de las infraestructuras a través, sobre todo, de la realización de un túnel bajo la Alcazaba, del Plan Especial del Puerto, de la autovía del Mediterráneo y de la llegada del AVE. La IV (Capital turística...)

FIG. 6/ Claves de los planes estratégicos de Málaga

1 ^{er} plan estratégico (1992-1996). Líneas estratégicas	2 ^º plan estratégico (2009-2012). Proyectos estrella
I. Ciudad metropolitana de alcance mediterráneo. II. Metrópolis de alta calidad de vida y respeto medio ambiental. III. Capital económica y tecnológica de Andalucía. IV. Capital turística y de ocio europea. V. Ciudad educadora y formadora. VI. Revitalización del centro histórico como modelo urbano.	1. Mar y metrópoli. Puerto y fachada litoral integrados. 2. Ágora mediterráneo. La ciudad como espacio de cultura. 3. Málaga Tur. Una ciudad para el turismo. 4. Málaga innova. Una ciudad para el conocimiento y la innovación. 5. Integración urbana del Guadalmedina. Un nuevo espacio que une a los malagueños. 6. Metrópoli aeroportuaria. Málaga, vértice del transporte internacional 7. Málaga y la movilidad metropolitana. 8. Málaga, ciudad solidaria. 9. Málaga, una ciudad que se enriquece con la diversidad cultural. 10. Málaga y la gobernanza local.

Fuente: FUNDACIÓN CIEDES (2015).

alienta proyectos como, «la promoción del turismo de cruceros», «la creación de un festival de cine de Málaga» (inaugurado en 1998 y del que ya se han realizado diecinueve ediciones) y «la creación de una red de museos temáticos». La VI (Revitalización del centro...) prevé grandes operaciones urbanísticas: ordenación de fachadas al Guadalmedina y revitalización de la ciudad histórica. A ello se suman numerosas actuaciones en los principales monumentos (catedral, Alcazaba, teatro romano, Teatro Cervantes, etcétera) y, especialmente, la creación del Museo Picasso Málaga.

El segundo plan estratégico, 2009-2012, mantiene el espíritu del anterior y amplía su ámbito de acción desde el centro histórico a las franjas litorales, con un nodo importante en el puerto. El *proyecto estrella 1* (Mar y metrópoli...) incluye la creación de paseos marítimos, en gran parte ya ejecutados, y la construcción de un auditorio en el área portuaria que no llegó a construirse. El *proyecto estrella 2* (Ágora mediterráneo...) pretende:

«la conversión del centro histórico en un megamuseo o museo abierto, con proyectos integrales de musealización y arte público»

y:

«establece un eje de referencia en el triángulo formado por las calles Alcazabilla, Císter y Granada e integración con el puerto». También se confía en la «consolidación de eventos culturales de alto nivel» a través del *proyecto estrella 3* (Málaga Tur...).

Por último, y aunque no se trata de un plan estratégico, sino sectorial, hay que citar el Plan Turístico de Málaga, creado en 2009 y que ya ha superado los 9.000.000 € de inversión. Su principal objetivo es transformar la ciudad en un centro de turismo urbano y cultural mejorando su sistema patrimonial, especialmente las infraestructuras. El centro histórico ha sido, y continúa siendo, su principal ámbito de actuación.

3. Ciudades dentro de la ciudad.
Los escenarios de la reinención patrimonial y urbanística

3.1. La reactivación patrimonial y urbanística

Como ya se ha adelantado, este trabajo se sustenta en dos de los tres pilares que actúan como palanca del nuevo modelo urbano turístico-patrimonial y especulativo malagueño: la reinención patrimonial y los cambios urbanísticos. Ambos se interrelacionan y combinan de distinta forma creando diferentes escenarios; o sea distintas ciudades dentro de la ciudad.

3.1.1. Escenarios reactivados, sea de patrimonio tradicional o emergente

A) Centro histórico-colina de Gibralfaro

Se trata de la ciudad patrimonial por antonomasia (ver FIG. 7). En ella se entrelazan el patrimonio convencional en sus diferentes mani-

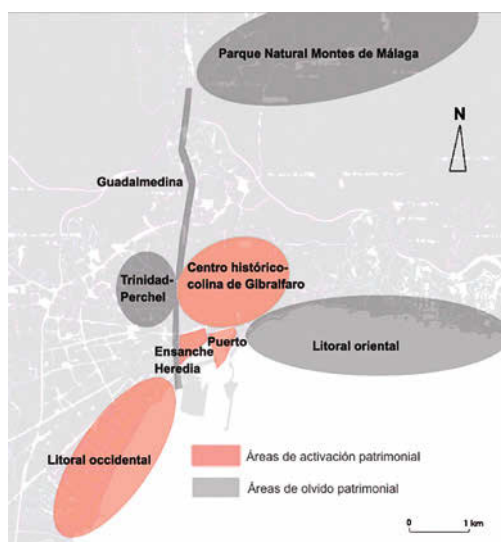


Fig. 7/ **Reactivación y olvido patrimonial**

Fuente: Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, elaboración propia.

festaciones (monumentos de distintas épocas; ejes viarios y plazas históricas, distintas manifestaciones de patrimonio etnográfico, etcétera) con los patrimonios emergentes. También es el centro del turismo urbano, sobre el que se ha proyectado la creación de un museo abierto y adaptado a la visita. Las intervenciones urbanísticas, muy numerosas, han mejorado los entornos de los bienes patrimoniales y readaptado este espacio a sus nuevos o renovados usos (turísticos y comerciales). Las siguientes operaciones expresan, de más antigua a más reciente, los nuevos significados de las intervenciones urbanísticas.

- a) Entorno de la plaza de la Merced-Teatro Cervantes. Situado al norte del centro histórico, su transformación se inicia con la inauguración de la Fundación Picasso (1985) y con la restauración del teatro (1987), no obstante su conversión en ámbito de referencia cultural y de ocio se lleva a cabo a partir de finales del siglo pasado, especialmente por la proyección que le otorga la creación del citado Festival de Cine Español de Málaga en 1998. Su cambio no se ha ligado a grandes proyectos urbanísticos (aunque destaca la recualificación de la plaza Fray Jerónimo Cuervo, donde se halla el teatro, en 2003), sino, de un lado, a la cercanía de dos plazas emblemáticas, y, de otro, a la renovación de edificios culturales. En 2015, la operación se completó con la rehabilitación y conversión
- parcial del mercado de la Merced en espacio gastronómico y comercial.
- b) Túnel de la Alcazaba/Museo Picasso/calle Alcazabilla. A los pies de la colina de Gibralfaro y con el telón de fondo de la Alcazaba, a la apertura del túnel (1999) le sucede la inauguración en lugar próximo del Museo Picasso Málaga (2003), la mejora de su entorno (2004) y la peatonalización de la calle Alcazabilla (2009-2011). Esta última operación cuenta con la cofinanciación (60%) del citado Plan Turístico de Málaga. El resultado es un espacio más plaza que calle (ver FIG. 8), limitado por las traseras del Museo Picasso, el cine Albéniz, el teatro romano completamente recuperado, la Alcazaba y el palacio de la Aduana. Este nuevo foro, que se superpone a restos arqueológicos romanos que asoman a través de una pirámide acristalada en su centro, es el espacio de cambio reciente más potente en el interior del centro histórico.
- c) Calle Larios. Abierta en 1891, es el principal exponente de reforma interior de la Málaga burguesa. En 1994 se acometen mejoras en su entorno, pero es a partir de 2002, con su peatonalización y la dignificación de sus fachadas, cuando se revalida como gran salón urbano, al tiempo que se intensifica su ocupación por franquicias comerciales.
- d) El ámbito del Museo Carmen Thyssen. Situado en la parte occidental del centro histórico, su transformación se vincula a la apertura del museo y a la mejora del entorno con fondos del Urban 2000-2006. Se trata de una transformación cualitativa de su estructura comercial más que de una operación urbanística de calado. Las calles Compañía, Mártires y Andrés Pérez, entre otras, han asumido un nuevo carácter de pequeño comercio local con calidad y diseño medios, unido a la presencia de servicios hosteleros y tiendas de antigüedades. La coordinación se plantea, al menos de los locales más próximos al museo, a través del *Entorno Thyssen. Comercio, cultura y turismo*, creado en 2013 con el apoyo del propio museo y del Ayuntamiento a través de Promálaga. Es esta otra versión del modelo, de un aire menos oficial y más próximo a una vanguardia que llega a lo reivindicativo. De hecho, en sus inmediaciones se encuentra la casa ocupada más conocida de Málaga, *La Invisible*, centro social y cultural de gestión ciudadana desde 2007 y que, legalizada en 2011, está reforzando su papel como espacio creativo.
- e) Peatonalización del entorno de la Catedral. Se trata de una obra financiada por la se-



FIG. 8/ Teatro romano, calle Alcazabilla y traseras del Museo Picasso Málaga

Fuente: los autores.

gunda fase del citado Plan Turístico de Málaga, que se prolonga durante 2016, de gran trascendencia para la mejora de la conexión del centro con el Parque de Málaga y el puerto.

- f) Proyecto de hotel de Rafael Moneo en la plaza Hoyo de Esparteros, entre el centro histórico y el Guadalmedina (proyecto aún sin acometer). Se trata de una iniciativa polémica porque altera sensiblemente el escenario urbano eliminando un tramo de la calle Pasillo de Atocha y destruyendo y reconstruyendo retranqueado un inmueble de gran valor patrimonial e histórico: la Pensión La Mundial, construida por Eduardo Strachan, proyectista de la calle Larios (SANTANA, 2009). Además, el proyecto supone una volumetría excesiva al equiparar la altura del hotel con el edificio más elevado de su entorno.

B) Ensanche Heredia: El Soho, Barrio de las Artes

Aunque es parte del conjunto histórico su origen es relativamente reciente, pues se trata de un ensanche que se consolida tras la construcción del muelle Heredia a finales del siglo XIX y que no se colmata hasta la mitad de la centuria siguiente. Pese a su ubicación céntrica e inicial ocupación burguesa, es un sector que, salvo en los ámbitos más cercanos a las alamedas Principal y de Colón, no se había conformado como barrio con personalidad propia y entramado socioeconómico coherente, y que acusaba signos de degradación a finales del siglo XX. Tampoco posee referentes patrimoniales destacados, si se

exceptúa el Centro de Arte Contemporáneo de Málaga abierto en 2003 en el antiguo y racionalista mercado de Mayoristas. Sobre él se apoya la transformación del sector a través de un proyecto de iniciativa privada asumido por el Ayuntamiento a través del Plan Director del Barrio de las Artes-Soho Málaga con el eslogan «En el corazón de Málaga late el Soho» (2012). La elección del nombre, si no muy acertada por su carácter mimético, sí es transparente respecto a los objetivos de reactivación social y económica de un barrio a partir de actividades artísticas y creativas, emulando lo sucedido en otras ciudades (Florida, 2005). Con fondos del segundo y tercer Urban se ha peatonalizado parte del barrio y se han remozado sus espacios públicos, pero los resultados distan de ser tan significativos como otras transformaciones de la ciudad si se exceptúa la proliferación de grafitis, algunos de autores reconocidos y de escala panorámica. Baste compararlo con el comentado entorno del Museo Carmen Thyssen, que con un apoyo y planteamientos menos ambiciosos y explícitos, sí está conformado un pequeño entorno propicio a nuevas y más creativas expresiones urbanas.

3.1.2. *Reactivación patrimonial en espacios disfuncionales y vacantes*

A) Reacondicionamiento del puerto

Los muelles más antiguos del puerto son el escenario urbano que mejor expresa la nue-



Fig. 9/ Ángulo de confluencia entre el Muelle 1 (al fondo) y el Muelle 2 (en primer término)

Fuente: los autores.

va imagen de Málaga (ver FIG. 9): el 1, o Ricardo Gross (472 metros de atraque), y el 2, o Guadiaro (450 metros de atraque). En el primero se desarrolló el proyecto *Muelle Uno Sea Shopping*, cuyo nombre ya apunta a los usos instalados, y junto al segundo se ha creado un conjunto de edificios unidos por una gran pérgola y un jardín denominado «Palmeral de las Sorpresas». La operación, de 2011, facilitó la conexión entre el centro histórico y el mar. En el espacio próximo al ángulo de los dos muelles se construyó un gran contenedor polivalente que terminó acogiendo en 2015 al Centre Pompidou. La operación, ya asumida por un importante número de ciudadanos pese a la tematización del puerto, se legitimó así con una operación que enlaza Málaga con una de las instituciones culturales europeas más prestigiosas. El resto es una obra de cualificación urbana que no lleva aparejado proceso de gentrificación alguno (el aledaño barrio de la Malagueta ya poseía una composición de clases medias y acomodadas antes de la reforma) y que solo asume los elementos patrimoniales como telón de fondo de su amplia cuenca visual: Catedral, Alcazaba, Gibralfaro, Farola y el edificio de La Equitativa (inmueble del *movimiento moderno* construido en 1956 con vocación de hito urbano). También debe añadirse que se están produciendo fuertes tensiones en el próximo Muelle de Levante, donde el Ayuntamiento alienta la pretensión de la Autoridad Portuaria de izar un hotel-rascacielos de 135 m de altura, más alto que la próxima y emblemática colina de Gibralfaro, que alteraría profundamente el paisaje urbano histórico malagueño.

B) El litoral occidental

La zona de implantación industrial de la Málaga decimonónica (junto a las playas de San Andrés y La Misericordia) constituye uno de los principales escenarios de la transformación urbanística reciente. Su patrimonio se vincula a ese pasado industrial, del que solo queda alguna fábrica, antiguos barrios obreros muy transformados (Huelin, El Bulto, Perchel) y chimeneas jalonando las playas y el paseo marítimo (La Cross —ver FIG. 10—, Los Guindos y La Térmica) que, aunque descontextualizadas respecto a su función original, constituyen hitos paisajísticos destacados. En este entramado patrimonial pierde fuerza el significado industrial original, sobre todo la memoria de sus trabajadores, convirtiéndose en un escenario propicio para recuperar las rentas inmobiliarias de solares próximos al centro urbano y a más de tres kilómetros lineales de playas regeneradas. El Ayuntamiento ha tomado como referencia las tres chimeneas citadas; ha creado dos parques extensos (parques del Oeste —1992, 74.000 m²— y de Huelin —1999, 32.000 m²—); y ha recompuesto el entramado viario, reestructurando el compendio de barriadas y antiguos espacios industriales. Así, este eje litoral ha pasado de ser un ámbito estigmatizado y trasera urbana a convertirse en escenario apetecido y fachada con nuevas pretensiones. Aunque la requalificación urbanística y los procesos de gentrificación han primado sobre la reinención patrimonial, esta también está presente: la antigua Fábrica de Tabaco (1927) ha reelaborado su significado convirtiéndose en un contenedor de instituciones culturales en el que se asientan, entre otros usos, el Museo Automovilístico



FIG. 10/ **Paseo marítimo occidental y chimenea de La Cross**

Fuente: los autores.

(2010) y otra de las franquicias museísticas conseguidas por la ciudad: el Museo Ruso (2015). También debe citarse el antiguo hospital-orfanato de inicios del siglo xx, propiedad de la Diputación Provincial, convertido en 2013 en un espacio de arte y creatividad: La Térmica.

En el extremo occidental de este sector, en la desembocadura del Guadalhorce, se encuentra el paraje natural del mismo nombre; sin embargo, sus abundantes valores naturales no han sido incorporados al ideario del nuevo modelo y queda relegado para excursionistas y curiosos.

3.2. La ciudad al margen del nuevo modelo patrimonial y urbanístico

3.2.1. Escenarios en reserva

A) La ciudad irredenta: La Trinidad-El Perchel y el Guadalmedina

En el interior de Málaga existen dos piezas de carácter muy distinto relacionadas entre sí y que no han encontrado aún solución ni expresión en el nuevo modelo urbano. Esto no se produce por falta de valores y recursos patrimoniales, sino por un conjunto de factores complejos que los mantienen, si no como espacios urbanos malditos, sí carentes de un protagonismo afín a sus valores históricos. Se trata de los dos arrabales occidentales, El Perchel y La Trinidad, y del cauce del Guadalmedina (FIG. 11).

a) El Perchel y La Trinidad tienen origen medieval. Su estructura, tanto morfológica como social, ha sido tradicionalmente compleja y, pese a que se atribuye al primero un carácter pesquero y al segundo agrario, y, en todo caso, a ambos una condición muy modesta y expuesta a las avenidas del Guadalmedina, su trayectoria histórica les asigna personalidades nada simples. La industrialización reforzó su carácter proletario, sobre todo en El Perchel, y ambos barrios llegan con un alto grado de integridad a los años centrales del siglo xx. Tras la explosión urbana de los decenios sesenta y setenta su ubicación antañona periférica pasa a ser muy central, particularmente tras la apertura de la avenida de Andalucía (1970), que seccionó en dos el barrio de Perchel (haciendo desaparecer un tercio de su entramado) e inició un proceso de expulsión de vecinos a los nuevos polígonos del extrarradio. Al mismo tiempo, el resto de este barrio y del conjunto de La Trinidad entran en un proceso de degradación durante los años setenta del que aún no se han recuperado.

Sin embargo, lo anterior no significa que estos sectores (aunque no tanto El Perchel Sur, que ha participado de otras dinámicas al situarse entre el renovado entorno de la avenida de Andalucía y la Estación de Renfe) no fueran objeto de políticas de recuperación más o menos explícitas por parte del Ayuntamiento. Este compra masivamente solares y edificios desde los años sesenta, convirtiéndose así en uno de los grandes propietarios de la zona. En los ochenta se firman dos



FIG. 11/ Cauce del Guadalmedina a su paso junto a El Perchel

Fuente: los autores.

convenios entre la Junta de Andalucía y la corporación municipal para rehabilitar y construir de nueva planta en estos barrios con el objeto de mantener la población original. En 1987 se inician los expedientes de expropiación, pero la gran avenida de 1989 empeora la fragilidad de estos ámbitos y en 1991 la zona se incluye en el Catálogo de Barrios Vulnerables del Ministerio de Fomento. En 1994 se declara *área de rehabilitación integrada*, con actuaciones urbanísticas y de vivienda, y al final del decenio se termina su reurbanización (Matesanz Parellada, 2014). Ya en el nuevo siglo las propuestas adquieren un sesgo más social, sobre todo por el asentamiento de inmigrantes en el sector: en 2006 los núcleos de trabajo social de Trinidad Sur y Perchel Norte se declaran *zonas con necesidades de transformación social* y desde 2012 se acogen al proyecto europeo Urbact User encaminado a la regeneración de zonas con criterios de sostenibilidad (social, ambiental y económica) a través de la activación comercial e incluso turística promovida por los agentes locales.

Pese a esa batería de proyectos y a los valores patrimoniales de La Trinidad y El Perchel, la situación actual sigue siendo de abandono; con más de un millar de solares; una tasa de paro muy por encima de la media de la ciudad; espacios públicos degradados o con operaciones urbanísticas sin calidad; escaso nivel formativo; un gran déficit de equipamientos y de comercios de proximidad; suciedad y una destacable percepción de inseguridad.

b) El Guadalmedina, río con régimen de rambla ubicado en la parte occidental de la ciudad histórica, ha sido fuente de amenazas e impactos debido a sus avenidas, pero no contuvo el crecimiento urbano, puesto que se ocupó su margen derecha con los mencionados arrabales de La Trinidad y El Perchel. Sin embargo, nunca alcanzó una formalización urbana completa y el debate sobre su desviación o embovedado, iniciado ya en el siglo XVI, se reproduce cíclicamente en el devenir urbanístico malagueño. Sería imposible resumir en pocas líneas todas las propuestas de que ha sido objeto, la mayoría no realizada debido a problemas técnicos o financieros. Su configuración actual, de una gran dureza formal, se acomete en los primeros años noventa con el programa de obras de la Junta de Andalucía de cara a la Exposición Universal de Sevilla. Los proyectos y debates se suceden en los últimos años, pero el río sigue sin encontrar un sitio en el nuevo modelo urbano manteniéndose como un espacio marginal, poco valorado (pese a que algunos de los grafiti que jalonan sus paredes hayan sido premiados) y excluido del modelo de requalificación urbanística y reactivación patrimonial malagueño. Las siguientes palabras del alcalde de Málaga Francisco de la Torre ilustran bien esta situación:

«No es el Sena en París ni el Támesis en Londres; es que no es un río, es un cauce seco y feo, que se ensucia, que divide y que no aporta nada a la ciudad» (citado por PÉREZ, 2011).



FIG. 12/ Huella de actividad pesquera en Pedregalejo

Fuente: los autores.

B) El litoral oriental

La parte oriental de Málaga está compuesta por un pasillo urbano que por tramos se adentra al interior condicionado por la caída de los Montes de Málaga al mar. Es esta una zona ocupada, en las cercanías del puerto y centro histórico, por barrios de carácter burgués de finales del siglo XIX y principios del XX y cuyo caserío fue luego sustituido por una arquitectura más densa, vulgar y mediocre (La Caleta, El Limonar). Al oriente, se sitúan antiguos poblados de pescadores (Pedregalejo —FIG. 12—, El Palo) engullidos en la segunda mitad del siglo pasado por la expansión de la capital. Sus valores patrimoniales están en consonancia con esa diferente procedencia: balneario burgués de 1918 (los Baños del Carmen); carpintería de ribera (astilleros Nereo); y patrimonio inmaterial vinculado con la pesca (patrimonio inmaterial de esta actividad tradicional y gastronómico relacionado con el asado de sardinas y otros pescados: los espetos). A ello se suma, allí donde los montes se hallan más cercanos al mar, unos elevados valores paisajísticos alentadores de un proceso de construcción que, aunque con una menor densidad por tratarse de casas unifamiliares (exentas y adosadas) y bloques bajos, han sellado urbanísticamente los suelos hasta las cumbres de estas colinas. En términos urbanísticos, los seis kilómetros de segmento litoral que separan la Malagueta de El Candado han sido sometidos desde los años noventa a dinámicas recualificadoras a través de la construcción de nuevas playas urbanas y al mismo tiempo a un proceso de despatrimonialización y banalización de su cultura tradicional: los Baños del Carmen se abandonan; se

propone la reubicación de Astilleros Nereo; y las casas de pescadores se reconvierten en restaurantes. Se trata, en suma, de una versión tangente al nuevo modelo donde solo interesa aquel patrimonio (esencialmente el gastronómico) que no entorpece la urbanización y admite su reutilización con fines económicos.

3.2.2. Escenarios ignorados: Los Montes de Málaga

Cuanto menos se puede calificar de extraña la relación entre Málaga y sus Montes (FIG. 13). Sus raíces identitarias, en buena parte relacionadas con su uso agrario tradicional, son muy potentes (lagares que rememoran antiguos paisajes vitícolas; fiesta de los verdiales, etcétera); pero la ciudad no los ha incorporado en su ideario patrimonial y no aparecen, o lo hacen muy secundariamente, en su oferta de activación patrimonial y turística. Ello a pesar de su reconocimiento como parque natural (1989) y de que, por su extensión (casi 5.000 ha), cercanía y vistas constituyen un espacio muy frecuentado por senderistas y excursionistas urbanos. En el ideario popular Los Montes siguen siendo percibidos como una barrera que se interpone entre Málaga y el resto de la región; ello, unido al abandono del caserío diseminado y, sobre todo, a que su condición de parque natural inhibe la expansión urbanística y traslada la gestión a instancias ajenas al Ayuntamiento (la Junta de Andalucía como responsable de la RENPA), son circunstancias que sitúan Los Montes en un área al margen del nuevo modelo turístico-especulativo.



Fig. 13/ Borde meridional de los Montes de Málaga desde la finca de La Concepción

Fuente: los autores.

4. Consideraciones finales

Del análisis realizado en este artículo se deduce que la relación entre patrimonio y acción urbanística en Málaga es reciente y deriva tanto de nuevas tácticas privadas para la obtención de lucro especulativo, como de una apuesta pública municipal de apoyo al desarrollo estratégico o *marketing urbano*. El Ayuntamiento ha sido pieza clave en la globalización de los recursos patrimoniales y ha sabido coordinar intencionadamente políticas de otras instituciones (Unión Europea, varios ministerios estatales y consejerías de la Junta de Andalucía, la Autoridad Portuaria de Málaga, grandes museos europeos, etcétera) sesgándolas hacia un nuevo modelo en el que turismo y acción urbanística, a menudo de claro carácter especulativo, se convierten en palancas estratégicas. Para ello, el patrimonio ha sido necesariamente reinventado y convertido en un activo con viejos, nuevos y renovados valores y significados. No obstante, esta activación es diferencial, puesto que no todos los recursos patrimoniales poseen la misma capacidad para generar oportunidades económicas, ni admiten igual reincorporación en las lógicas urbanísticas. Así, mientras parte del patrimonio tradicional sí entra en esta lógica (centro histórico, monumentos, etcétera), al que podría añadirse el patrimonio industrial, otros (especialmente el inmaterial) presentan mayores dificultades para ser movilizados en el nuevo discurso de desarrollo urbano.

Los principales instrumentos en los que se ha apoyado la reinversión patrimonial son de carácter urbanístico (planes generales y especia-

les) y sobre todo de planeamiento estratégico. Habida cuenta de que respecto a este último los intereses que se alientan son más privados que públicos, puede afirmarse que la activación del patrimonio de Málaga se ha realizado en buena medida con inversiones públicas (rehabilitaciones, adecuaciones de entornos, difusión, etcétera) para satisfacer intereses privados, entre los que destaca el turismo; pero la recuperación del patrimonio también ha servido para mejorar los entornos comerciales, alentar la especulación urbana, acometer costosas rehabilitaciones de edificios religiosos, etcétera.

Las relaciones que se establecen entre los proyectos de transformación urbana y la activación o desactivación de los valores patrimoniales dependen en buena medida de la ubicación de estos. En razón de ello, se puede diferenciar entre escenarios activos, sea de patrimonio tradicional o emergente, y escenarios al margen del modelo, bien por reserva o por falta de encaje en el nuevo paradigma urbano.

Respecto a los escenarios activos, están más presentes en el centro (patrimonio tradicional) y en el puerto y litoral occidental (patrimonio industrial y de la obra pública). Estas zonas han experimentado un reforzamiento de su imagen e identidad, al tiempo que han sido objeto de operaciones urbanísticas potentes (túnel bajo la Alcazaba, renovación del puerto, estructuración del entramado de comunicaciones occidentales, etcétera), a lo que hay que añadir otros procesos de regeneración urbana (rehabilitaciones, regeneración comercial, et-

cétera) que han dado nueva vida al obsolecente centro histórico malagueño de finales del siglo XX. Sobre este contexto se ha superpuesto una densa red museística a cuya cabeza están el Museo Picasso Málaga, el Museo de Málaga y tres importantes dotaciones, con más nombre que fondos, que dan paso a la inauguración de museos de microfranquicia (Museo Carmen Thyssen, Museo Ruso, Centre Pompidou). Sin embargo, incluso en estas zonas de nuevo brillo urbano que han internacionalizado el patrimonio malagueño, algunos recursos patrimoniales son objeto de menoscabo y sus valores son obviados o relegados ante operaciones de infraestructura urbanística o turística de calado. Entre estas tensiones pueden ser citados el propio túnel bajo la Alcazaba o los proyectos de hoteles en Hoyo de Esparteros y especialmente en el Dique de Levante, que significará una ruptura irresoluble con el paisaje histórico malagueño. De hecho, existe una clara relación, obviamente ni original ni privativa de Málaga, entre renovación urbanística y patrimonial y los procesos de gentrificación urbana.

Por el contrario, varios escenarios al margen del modelo son zonas con valores patrimoniales potentes pero con menor capacidad para incorporarse al nuevo discurso de desarrollo urbano y quedan relegados a espacios marginales incluso en lugares muy centrales de la ciudad (cauce del Guadalmedina, arrabales de El Perchel y La Trinidad). Sin embargo, pueden ser considerados repositorios potenciales de lucro urbanístico rescatables en un futuro más o menos lejano en la medida en que los proyectos urbanísticos sobre estos ámbitos, de los que ya ha habido varios intentos fallidos, logren enca-

jarlos en la lógica estratégica de la ciudad. En la parte oriental de Málaga, la colmatación física y su reciente y extensa vocación playera han obviado sus valores patrimoniales. Las operaciones urbanísticas en esta zona han tenido que ver con la mejora de los ejes viarios (tanto en el litoral como en el interior montañoso), que han favorecido la saturación de los espacios susceptibles de ser urbanizados. El patrimonio intangible, rico en sus relaciones con el mar pero modesto en su materialidad, no ha ofrecido oportunidades lo suficientemente atractivas al *marketing* de Málaga. En consecuencia, o se le ha hecho desaparecer o está en riesgo de serlo (caso de los astilleros Nereo).

Los Montes de Málaga, como espacio natural protegido, ha sido refractario a cualquier operación urbanística, por lo que tampoco su significado ha sido rescatado ni reelaborado en la nueva imagen urbana. Permanecen al lado de la ciudad, la contienen y limitan, pero los discursos patrimoniales, especialmente desde la perspectiva cultural, los obvian casi por completo.

La interpretación patrimonial de las transformaciones urbanísticas de Málaga no sería completa sin hacer alusión a la apropiación simbólica que se ha generado entre distintos movimientos ciudadanos. Estos, sin ser masivos, fomentan y crean estados de opinión fácilmente rastreables en internet y hacen más profundo y diverso el debate sobre la activación del patrimonio en la ciudad. Se establece así una relación de fuerzas que, desequilibrada a favor de la intervención institucional potente, también enriquece la discusión sobre el futuro modelo urbano malagueño.

5. Bibliografía

- AGUILAR CIVERA, A. (2001): «La investigación sobre el patrimonio industrial. Una revisión bibliográfica». *TST. Transportes, Servicios y Telecomunicaciones*, 1: 169-186.
- ARIÑO VILLARROYA, A. (2002): «La expansión del patrimonio cultural». *Revista de Occidente*, 250: 129-150.
- BOURDIN, A. (1984): *Le patrimoine reinventé*. P.U.F., París (Francia).
- CASTILLO RUIZ, J. (2009): «La dimensión territorial del patrimonio histórico». En: J. CASTILLO RUIZ & E. CEJUDO GARCÍA & A. ORTEGA RUIZ. *Patrimonio histórico y desarrollo territorial*, 25-26. Universidad Internacional de Andalucía, Baeza (Jaén).
- CHOAY, F. (2007, ed. original 1992): *La alegoría del patrimonio*. Gustavo Gili, Barcelona.
- CRÍADO-BOADO, F. & D. BARREIRO (en línea, 2013): «El patrimonio era otra cosa». *Estudios Atacameños*, 45, recuperado de http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-10432013000100002&script=sci_arttext&tlng=en [consultado el 3 de febrero de 2016].
- DAVO DÍAZ, P. J. (1997): «Proyecto de calle Alcazabilla en el siglo XX». *Jábega*, 76: 83-91.
- DOEL, M. & P. HUBBARD (2002): «Taking World Cities Literally: Marketing the City in a Global Space of flows». *City*, 6 (3): 351-368.
- FERNÁNDEZ DE PAZ, E. (2006): «De tesoro ilustrado a recurso turístico: el cambiante significado del patrimonio cultural». *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 4 (1): 1-12.
- FLORIDA, R. (2005): *Cities and the Creative Class*. Nueva York y Londres, Routledge.
- FUNDACIÓN CIEDES (2015): *I Cuaderno del Guadalmedina. Un concurso de ideas para un proyecto estratégico, Málaga*. Fundación Ciedes. Recuperado de <http://www.fundacionciedes.org/>

- rado de <http://ciedes.es/attachments/article/4108/Libro%20Guadalmedina%20Definitivo%20Baja%20Calidad.pdf> [consultado el 10 de noviembre de 2015].
- (en línea): *Primer y segundo planes estratégicos de Málaga*. <http://www.ciedes.es/index.php/component/content/article?id=237:i-plan-estrategico-de-malaga&showall=&limitstart=>, <http://planestrategicodemalaga.es/index.php/component/content/article/73-malaga-revitalizacion-urbana/238-malaga-una-metropoli-abierta-proyecto2> [consultados ambos el 21 de septiembre de 2015].
- GRAHAM, B. & G. J. ASHWORTH & J. E. TUNBRIDGE (2000). *A geography or heritage: Power, culture, and economy*. Oxford University Press. Londres/ Nueva York.
- LALANA SOTO, J. L. (2011): «El paisaje urbano histórico: modas, paradigmas y olvidos». *Ciudades. Revista del Instituto Universitario de la Universidad de Valladolid*, 14: 15-38.
- MATESANZ PARELLADA, Á. (2014): «Rehabilitación de los barrios Trinidad y Perchel». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XLVI (179): 192-198. Disponible en http://oa.upm.es/32950/1/CyTET_179_primavera_2014_pag%20192-198.pdf [consultado el 20 de noviembre de 2015].
- OLMEDO CHECA, M. (1998): *José María de Sancha. Precusros del urbansimo moderno malagueño*. Benedito, Málaga.
- ORTEGA VALCÁRCEL, J. (1998): «El patrimonio territorial: El territorio como recurso cultural y económico». *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, 4: 33-48.
- PÉREZ, F. J. (2011, en línea): «La solución al cauce del Guadalmedina vuelve a enfrentar a los partidos». *Diario El País*, lunes 17 de enero de 2011. Recuperado de http://elpais.com/diario/2011/01/17/andalucia/1295220131_850215.html [consultado el 22 de noviembre de 2015].
- PLAZA, B. (2000): «Guggenheim Museum's Effectiveness to Attract Tourism». *Annals of Tourism Research*, 27 (4): 1055-1058.
- PRATS CANALS, L. I. (2011): «La viabilidad turística del patrimonio». *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 9 (2): 249-264.
- (2012): «El patrimonio en tiempos de crisis». *Revista Andaluza de Antropología*, 2: 58-73.
- REIN LORENZALE, M. (2013, en línea): *Informe sobre intervenciones urbanísticas y trasformaciones físicas en el ámbito del PEPRI Centro (1994-2013)*. Málaga, Servicio de Programas Europeos del Ayuntamiento de Málaga. Recuperado de http://www.programaseuropeos-malaga.com/subidas/archivos/arc_2486.pdf [consultado el 22 de noviembre de 2015].
- SANTANA GUZMÁN, A. J. (2009): «Patrimonio y ciudad. 'La Mundial', último testigo del pasado burgués del Hoyo de Esparteros, propuesta como futura sede del Centro Documental Heredia Lóring-Condes de Benahavís». *Isla de Arriarán*, 34: 7-43.
- SASSEN, S. (2001). *The global city: New York, London, Tokio* Princeton University Press. Princeton.
- VARINE, H. DE (1976): *La culture des autres*. Seuil. París.

El barrio del Cabanyal-Canyameral de Valencia: historia y futuro

Jorge HERVÁS MÁS

Doctor en Derecho Administrativo. Profesor del Departamento de Urbanismo de la Universitat Politècnica de Valencia. Jefe de Servicio del Departamento de Urbanismo del Ayuntamiento de Gandía. (Valencia).

RESUMEN: La historia del Cabanyal-Canyameral de Valencia y su Conjunto Histórico responde a uno de los conflictos sociales y urbanísticos, con mayor repercusión mediática, sucedidos durante el último siglo en Europa, especialmente motivados por el Plan Especial de Reforma Interior (PEPRI) y la propuesta de prolongación de la Avenida Blasco Ibañez. De hecho, esta vía fue concebida como una propuesta de intervención a modo de un gran boulevard y un eje estructurante que comportaba demoliciones extensivas, aproximadamente 217 edificios en la versión de 2001 y 196 en la de 2014, de un ámbito con un elevado nivel de protección. El artículo incorpora un análisis histórico del Cabanyal en el que se exponen los principales episodios que han incidido, de una u otra manera, en el crecimiento urbanístico del barrio y en su morfología actual. Desde los continuos y sistemáticos incendios ocurridos en este asentamiento, la incidencia de las obras de ampliación del puerto de Valencia y su afección sobre la línea de costa o la presencia de las vías de ferrocarril y su condicionantes en el desarrollo del Barrio. Por otra parte el estudio parte también, del importante papel que los jueces y Tribunales han tenido en la elaboración de una solvente doctrina jurisdiccional que se ha extrapolado al Tribunal Supremo y al resto de Tribunales Superiores de las otras Comunidades Autónomas. Por ello el artículo se centra también en los distintos pronunciamientos judiciales que han afectado al Plan Especial, desde las sentencias que han cuadruplicado el valor de las expropiaciones hasta el reconocimiento sobre el expolio al patrimonio histórico artístico, todo ello bajo el pleno convencimiento de que el Urbanismo también se crea a golpe de sentencia. Finalmente la exposición analiza el nuevo escenario que se produce en El Cabanyal tras la derogación del PEPRI, desde las nuevas medidas de carácter urbanístico, arquitectónico y social sin perder de vista las imprecisiones y recelos que irremediamente comportan tantos años de paralización.

DESCRIPTORES: Cabanyal-Canyameral. Regeneración Urbana. Plan Especial de Reforma Interior. URBAN. Expolio.

Recibido: 01.04.2016; Revisado: 27.09.2016.
Correo electrónico: Jhervas@gandia.org;
jorherm4@urb.upv.es; jorgehervasmas@gmail.com

El autor agradece los valiosos comentarios de los evaluadores anónimos.

1. Introducción

El Consell de la Generalitat Valenciana ha declarado, expresamente, el 2017, como «Año Cabanyal». En este sentido y después de casi veinte años de fuertes antagonismos, Valencia trata ahora de encontrar para El Cabanyal un cierto equilibrio entre protección y modernidad. La redacción del nuevo Plan Especial de Reforma Interior abre un nuevo escenario en el que deberá decidirse el porvenir del Barrio, apostando firmemente por la rehabilitación, pero en el que se plantean otras incertidumbres difíciles de resolver.

Habida cuenta de los años de paralización y a la espera del nuevo Plan Especial, el Cabanyal languidece, confirmándose, a nivel demográfico una tendencia casi permanente hacia el progresivo envejecimiento y desdoblamiento de este distrito, desde los 22.125 habitantes en 1991 hasta los 20.544 en el ejercicio 2016, con una población extranjera de 3.040 habitantes. Asimismo, y a nivel arquitectónico, el Cabanyal incorpora un número aproximado de 11.603 viviendas, con un porcentaje superior al 60% con una antigüedad superior a los 50 años, por lo que el grado de obsolescencia de su parque inmobiliario es manifiesta y preocupante.

La reciente obtención por parte del Ayuntamiento de Valencia de las ayudas comunitarias procedentes de la Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible (EDUSI) en el marco de los Fondos FEDER para el periodo 2014-2020 responde a una oportunidad única por parte de Valencia para revitalizar y rejuvenecer uno de los ámbitos que mayor complejidad urbanística y social ha tenido desde siempre.

2. Antecedentes históricos del Cabanyal

2.1. Los primeros asentamientos de población

Por lo que se refiere a la historia de Cabanyal, y sin perjuicio de los vestigios concretos hallados, que permiten afirmar la existencia de un tráfico comercial con algún poblamiento ibérico, este barrio tiene un origen coetáneo a la fundación de la Vila Nova Maris (El Grao actual) en el siglo XIII. De hecho, se puede

considerar que la fundación del Cabanyal, data del 27 de mayo de 1249, a través del privilegio real que se ha venido considerando como el acta fundacional del Grao y por el que Jaime I se dirigió a los que ya tenían en Barracas patios o propiedades para edificar dentro del muro de la Vila. De esta forma, al norte de las Murallas de Valencia se extendía una franja arenosa de separación entre la Huerta y el Mar, terrenos que formaban parte del Real Patrimonio y que fueron siendo ocupados mediante asentamientos informales¹. La primera vista del pueblo nos la da el pintor Wijngaerde en 1563, reflejando la presencia de un núcleo de poblamiento extramuros del Grao (PASTOR, S.A.) (ver FIG. 1).

Por su parte, el Canyameral, tuvo su origen en ciertas casas dispersas que fueron construyéndose en la parte septentrional de extramuros de la muralla de Villanueva del Grao. Finalmente el Cap de França, al norte del Cabanyal, entre las acequias del Angels y de la Cadena, era una zona habitada por pescadores dedicados a «pesca del bou», encontrándose allí la famosa edificación de la casa del Bous.

El plano de Tosca de 1722 muestra el Canyameral de la época, aunque sin precisión planimétrica, identificando una alineación de barracas que servían para identificar el poblamiento rectilíneo de la playa, sin olvidar su configuración marcada por las redes de acequias y el sistema hidráulico heredado de la Valencia Musulmana que tuvo una influencia más que notable en los modelos de crecimientos urbanísticos y los asentamientos de población (ver FIG. 2).

2.2. Los incendios del Cabanyal y la propuesta de reconstrucción. La génesis de la retícula y los proyectos del siglo XIX de Manuel Sorní a Casimiro Meseguer

El efecto devastador del fuego siempre estuvo presente en el Cabanyal. De hecho, y sin perjuicio de desastres anteriores², el incendio sucedido durante el día 21 de febrero de 1796 supuso un punto de inflexión en el caótico urbanismo del pueblo, especialmente en la zona afectada del Cap de França. A partir de entonces, y como así expone SANCHIS

¹ BOIRA & SERRA (1994: 33). A principios de Siglo XVII se contabilizan 40 barracas y chozas de pescadores

² Instrumentos 1724 D-36. Archivo Municipal de Valencia.



FIG. 1/ **Panorámica Del Litoral. Winjgaerde 1563**

Fuente: Cartografía Histórica de la Ciudad de Valencia.
Archivo Municipal de Valencia.



FIG. 2/ **Plano de Tosca en el que se aprecian una hilera de Barracas**

Fuente: Archivo Histórico Ayuntamiento de Valencia.

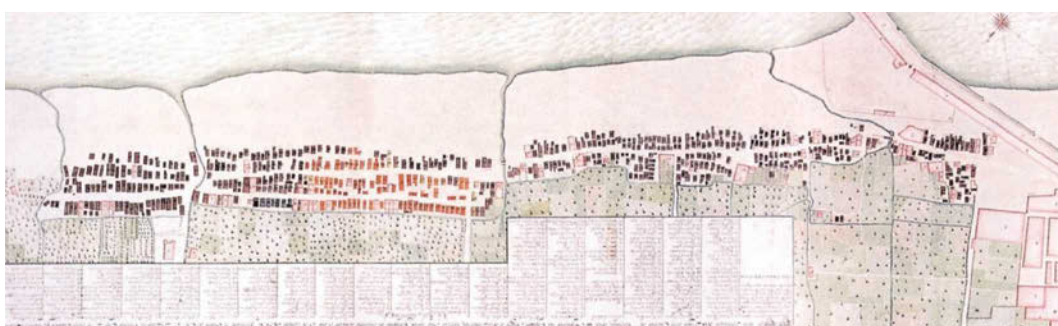


FIG. 3/ **Incendio 21 de febrero de 1796**

Fuente: SANCHIS (1997:64).

(2013:19) se estableció la necesidad de fijar unas alineaciones definitivas que consiguieran unas calles más rectas, renunciándose a las típicas barracas y edificando en su lugar viviendas de obra sólida (ver FIG. 3).

A partir del incendio de 1796, se planteó un importante debate sobre el futuro de la población entre los partidarios de la completa sustitución y los de la persistencia de lo construido. En este estado de cosas, y como indican HERRERO & VAREA (2009) se elaboró un Plan Topográfico, que contemplaba un sistema de espacios libres apoyado sobre una retícula jerarquizada de calles paralelas al mar que enlazaban tres plazas —una tipo *crescent*, otra de planta rectangular y la última ovalada. Asimismo las alineaciones de las antiguas barracas, disciplinadas mediante sencillas y cuidadas rectificaciones configuraron la primera trama urbana (ver FIG. 4).

Durante este periodo, el ingeniero Casimiro Meseguer configuró las primeras propuestas de acceso a las playas mediante un trazado alternativo al Camino del Grao —actual ave-

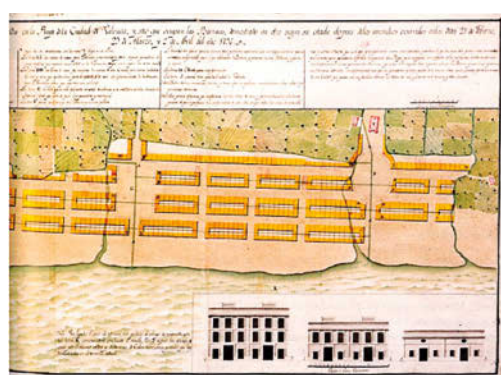


FIG. 4/ **Plan Topográfico de la población que se proyecta en la playa de la Ciudad de Valencia. 1796**

Fuente: Biblioteca Nacional de España (Mr/42/354 Valencia Playa de Levante).

nida del Puerto—, saturado por el tráfico de mercancías. Por el contrario, se empezó a idear un nuevo paseo que se convirtiera en la espina dorsal de un nuevo ensanche que colmataría el espacio resultante hasta el camino del Grao.

2.3. La peculiar trama en retícula. El avance de la tierra al mar y los planes urbanísticos de Salvador Escrig Garriga y de José Serrano

Las obras de ampliación del Puerto realizadas a partir de 1792, provocaron el fenómeno natural inducido, consistente en la acumulación de arena al norte del muelle del puerto y, en consecuencia, la retirada de la línea del mar, con lo que se obtuvieron nuevos terrenos necesarios para la peculiar expansión. De esta forma, en los primeros años del siglo XIX, el aumento de la superficie de la playa fue tan importante que en 1806, el arquitecto Escrig y Garriga, pudo dibujar el primer ensanche del Barrio, que comprendía las alineaciones de barracas de las cuatro hileras situadas entre las actuales calles Escalante y Barracas (ver FIG. 5).

Por otra parte, la reanudación en 1821 de las obras del Puerto produjeron una nueva retirada de la línea de la costa que permitió al arquitecto José Serrano dibujar, a partir de 1840 el segundo ensanche que comprendía sendas

hileras a poniente y a levante de la calle de la Reina (ver FIG. 6 y 7).

Finalmente, a mediados del siglo XIX apareció un factor imprevisto en el modelo urbanístico del crecimiento del Cabanyal y en su Plan Topográfico motivado por la entrada de las instalaciones ferroviarias en el barrio. De esta forma, la declaración en 1851 de la construcción del Puerto de Valencia como obra de interés general, se constituyó como una fecha clave en la industrialización de Valencia y del Cabanyal. En este sentido, y como así expone AGUILAR & VIDAL (2002) entre 1852 y 1912, el Puerto se vio rodeado de cuatro estaciones (estación de Ferrocarril de Valencia a Játiva en 1852, estación de la Sociedad Valenciana de Tranvías en 1892, estación del Central de Aragón en 1902 y la estación de Nazaret del Ferrocarril a Villanueva de Castellón en 1912), junto con numerosos apeaderos y una compleja malla de vías férreas (ver Fig. 8).

De esta manera, cambia el sentido de crecimiento del barrio, que comienza la colonización de los arrabales hacia el Oeste hasta alcanzar incluso las vías del ferrocarril de Castellón.

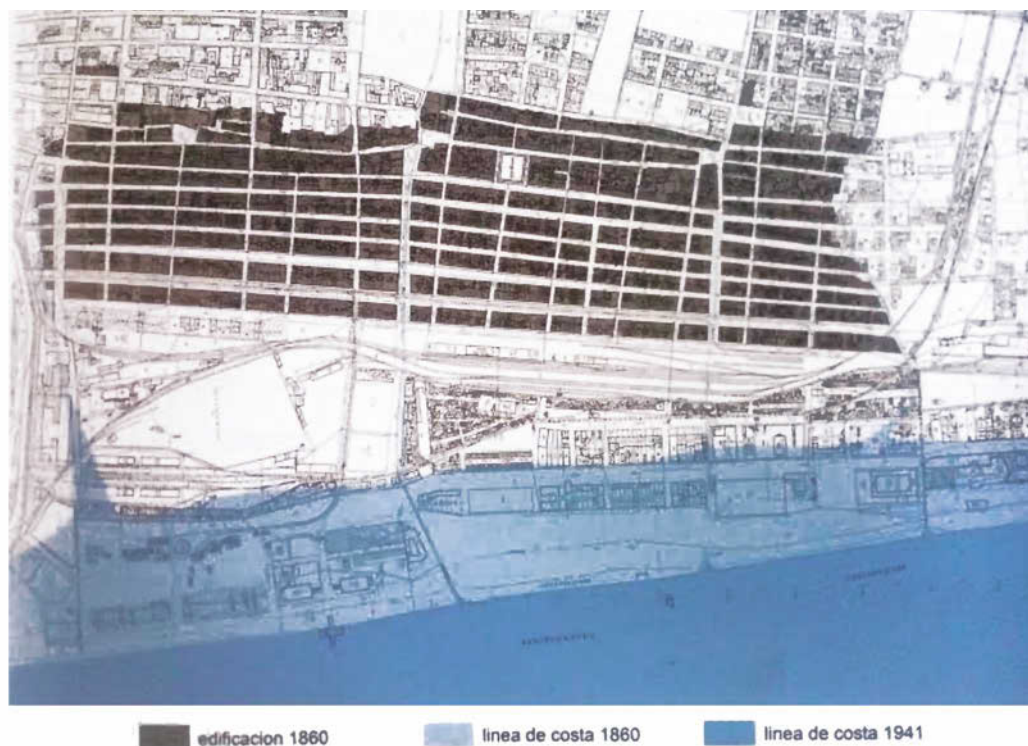


FIG. 5/ Variaciones en la primera línea del mar desde 1800 a 1941

Fuente: SANCHÍS, 2013: 64.



FIG. 6 Y 7/ Izquierda Plano geográfico de la población de la playa de la ciudad de Valencia. Derecha Plano Topográfico de la Población que se proyecta en la Playa de la Ciudad de Valencia. 1796

Fuente: SAMBRICIO, 1991:405.

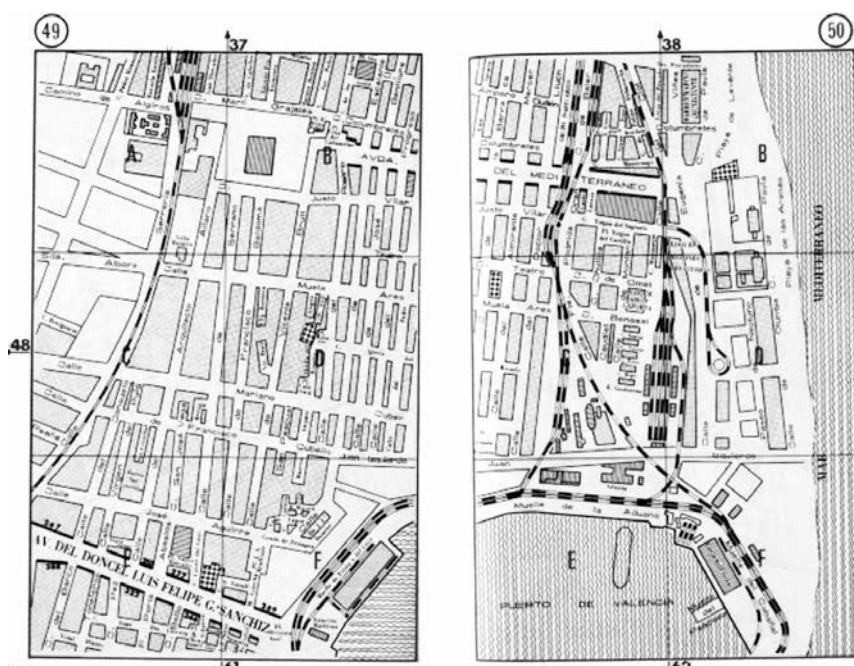


Fig. 8/ Afección de la supresión de las vías del tren en el ámbito del Cabanyal

Fuente: Archivo Histórico de Valencia.

2.4. La prolongación del Cabanyal. El proyecto de Manuel Sorní y José Pedros

En 1865, el arquitecto Sorní Grau concibió el primer intento de ensanche de la ciudad en forma lineal desde el parque de Viveros hasta esa

población, que no llegaría a concretarse. La vía de comunicación con los Poblados Marítimos —el llamado Camino-Paseo de Valencia al Mar— debía servir, como así expone BOIRA (2002) para aproximar a la burguesía valenciana a las playas, a diferencia del Camino al Grao —actual avenida del Puerto—, utilizado para el tránsito de mercancías (ver Fig. 9).

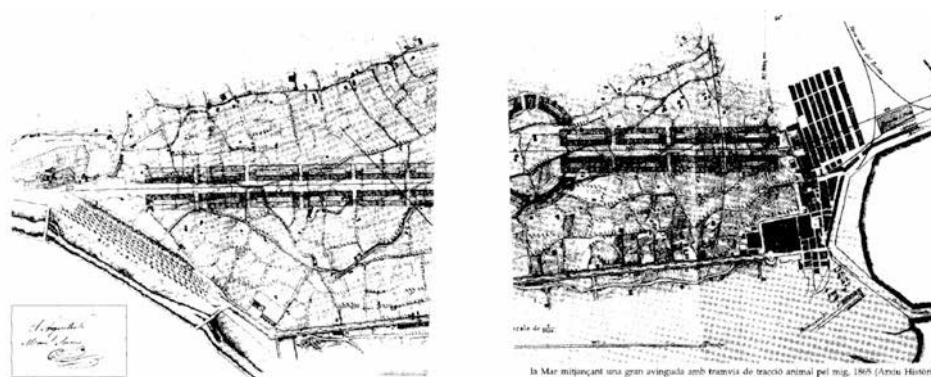


FIG. 9/ Proyecto de Manuel Sorní Grau para la conexión de Valencia amb Poble Nou del Mar

Fuente: Archivo histórico del Ayuntamiento de Valencia.

Se trataba de una gran avenida rectilínea con una vía central que incorporaba una doble vía de Tranvía de Tracción animal. No obstante, este proyecto de avenida también incorporaba una propuesta general de edificación que franqueaba la nueva infraestructura. Por tanto, Manuel Sorní, no sólo defendía la necesidad de mejorar la conexión ferroviaria sino que también incluía la necesidad de una:

«gran barriada de casas con mercado y plaza de desahogo que enlazara Valencia al mar.»

En este sentido y aunque la idea de Sorní nunca llegó a acometerse, en 1883, el Ingeniero Casimiro Meseguer propuso un trazado que daría lugar a la actual avenida Blasco Ibáñez y que terminaba a las orillas del actual barrio del Cabanyal, todavía municipio independiente. El proyecto de Meseguer sería el que alabaría el político y escritor Valenciano Vicente Blasco Ibáñez, afincado en la Malvarrosa, en su revista El Pueblo en 1901:

«Es conveniente llevar a cabo el proyecto del boulevard desde el antiguo jardín del Real a los poblados marítimos. Valencia tendrá un nuevo paseo, una verdadera calle moderna, semejante a la Avenida del Parque de Bolonia en París, o la Castellana de Madrid, y la parte más extrema del Cabañal se uniría a la ciudad por un camino más corto». (HERRERO, 2010)

El trazado, coincidente en anchura y ubicación con la actual avenida de Blasco Ibáñez, quedó reflejado en el plano dibujado por el arquitecto municipal J. M. Cortina en 1899, con el nombre de «Paseo de Valencia al Cabanyal».

En 1931, durante los primeros meses de la República, el Arquitecto José Pedrós revisó el pro-



FIG. 10/ Plano de de Ordenación de la prolongación del Cabanyal de 1931 de José Pedrós

Fuente: Archivo Histórico de Valencia.

yecto del paseo y sustituyó la calzada central por una banda edificable de 50 metros y calzadas laterales. Además, este Proyecto también trataba de resolver el encuentro con el Barrio del Cabañal, por cuanto el paseo no pasaba por encima de él, sino que se corregía levemente en dirección Norte a partir del trazado del ferrocarril de Barcelona. Asimismo, se reorientaba el último tramo y se adapta a la malla viaria partiendo dos brazos y que dibujan una planta con forma de herradura (ver FIG. 10).

2.5. Tratamiento de la prolongación de la avenida Blasco Ibáñez por los planes generales de Valencia de 1946, 1966 y 1988

En 1946 se aprueba el PGOU de Valencia, redactado por el denominado «Equipo de Madrid» y firmado por Valentín Gamazo. El Plan, también desviaba la traza del paseo ligeramente hacia el Norte con el objetivo de hacer

coincidir su eje con el del Camino del Cabanyal, aprovechando la articulación de la Acequia de los Ángeles y evitando el paso por medio del tejido urbano, reduciendo asimismo la sección, del vial a 30 metros de anchura.

Por lo que respecta al Cabanyal-Canyameral, se optó por una zonificación mediante una propuesta de sustitución de la trama en retícula, para su posterior diseño mediante la tipología de edificación abierta (ver Fig. 11).

Por su parte, el Plan General de Valencia de 1966 proyectaba la autopista de Barcelona por interior de la dársena del Puerto de Valencia y su futura conexión con la prolongación de la avenida Blasco Ibáñez, todo ello con una ampliación de 100 metros de anchura. La gestión del plan se hizo mediante planes parciales, correspondiendo al Cabanyal el plan parcial 13, que dibujaba la citada ampliación de 100 metros de anchura, manteniendo la ejecución de un doble giro; el primero para acometer perpendicularmente la retícula del Cabanyal y con posterioridad un segundo giro sobre los terrenos antaño ocupados por las playas de vías, permitiendo el encuentro ortogonal con la autopista (ver Fig. 12).

No obstante y entrado ya el periodo constitucional, se produjo un importante cambio de rumbo en las políticas públicas de protección del patrimonio histórico que culminó el 28 de febrero de 1978 con la incoación, por parte del Ministerio de Cultura, del expediente de declaración de Conjunto Histórico Artístico a favor de la zona comprendida por el Grao, el Cabanyal-Canyameral y la Malvarrosa. En enero de 1982 mejoraron, incluso más las expectativas de conservación del barrio, tras la sentencia del Tribunal Supremo (TS) que suspendió definitivamente el Plan Parcial.

Finalmente, el PGOU de Valencia aprobado el 28 de diciembre de 1988 reconocía, con la calificación de Conjunto Histórico Protegido, el ámbito formado por los barrios del Canyameral-Cabanyal-Cap de França. Aunque en la parte gráfica no se preveía la prolongación de la avenida, el PGOU aplazaba la resolución de su articulación con el conjunto protegido, incluyéndolo en un ámbito de planeamiento diferido, objeto de un futuro plan especial que resolviera el dilema que planteaba en su Memoria Justificativa:

«debemos optar entre mantener una traza urbana de casi un siglo de vigencia (...), o la integridad de un barrio (...) con una fuerte personalidad. (...) Las dificultades y repercusiones de tal



FIG. 11/ **Plano de Ordenación PGOU de Valencia 1946. Croquis y boceto sin datar. Área noroeste con la gran zona de reserva de la Huerta. Distrito del puerto con vías arteriales, división en Barrios y número de habitantes**

Fuente: Archivo Histórico de Valencia. Gran Valencia tubo nº 19 sin asignatura).



FIG. 12/ **Plan Parcial 1975. La ampliación de un metro de anchura se conecta con la Autopista de Barcelona, que atraviesa la dársena interior mediante un paso elevado**

Fuente: Archivo histórico del Ayuntamiento de Valencia.

operación aconsejan diferir la solución concreta a un estudio posterior y para viabilizarlo se acota un área de planeamiento diferido.»

Pero un acuerdo de última hora, asume expresamente, como así exponía la citada Memoria Justificativa del Plan General que:

«la solución al acceso fluido al mar a través de la Avenida Blasco Ibáñez, se configura como un objetivo irrenunciable del Plan.» (ver Fig. 13).

2.6. La declaración de bien de interés cultural y el plan especial de protección y reforma interior

El 3 de mayo de 1993, el Gobierno de la Generalitat Valenciana declaró como Bien de In-



FIG. 13/ Trazado de la Prolongación de la Avenida Blasco Ibáñez Plan General de 1988

Fuente: Archivo Ayuntamiento de Valencia.

terés Cultural (BIC), el Conjunto Histórico de Valencia, que incluía, también el conjunto Canyameler-Cabanyal-Cap de França con una delimitación que valoraba, en particular, la:

«peculiar trama en retícula derivada de las alineaciones de las antiguas barracas, en las que se desarrolla una arquitectura popular de clara raigambre eclecticista propia y característica de las ciudades del litoral valenciano».

En este contexto, con fecha de 2 de abril de 2001, la Generalitat Valenciana aprobó definitivamente el PEPRI del Cabanyal que comportaba como objetivos fundamentales, tanto la prolongación de la Avda. Blasco Ibáñez a través de un cajón de 48 metros de anchura, la habilitación de dos franjas de 28,5 metros de anchura y de planta rectangular para construir edificios de más 20 metros de anchura y planta baja más cinco alturas y finalmente el derribo de aproximadamente 500 edificios que integraban 1.651 viviendas (ver FIG. 14).

2.7. La fase jurisdiccional del PEPRI. La expropiación del patrimonio cultural

Una vez aprobado provisionalmente el PEPRI, se sucedieron los recursos contenciosos contra la citada orden, argumentándose, entre otras cuestiones, la falta la protección del entorno de los BIC, la ausencia de estudio de impacto urbanístico y de incidencia sobre la población, así como la modificación de las características generales del ambiente y de la silueta paisajística.



FIG. 14/ PERI Cabanyal Superpuesto a una imagen del Barrio

Fuente: www.cabanyal.com.

No obstante, la Sentencia Nº 1.376/04 de 1 de octubre de 2004 del Tribunal Superior de Justicia de Valencia (TSJCV) (Ponente Díaz Delgado) confirmó la legalidad del PEPRI, de tal forma que acogiendo a una de las periciales incorporadas en autos, concluía que el citado instrumento de planeamiento podría incluso:

«contribuir a la mejor conservación general del Conjunto»

según el siguiente tenor:

«(...) el PEPRI mantiene la estructura urbana, entendida ésta en su sentido urbanístico global y amplio y que por tanto, la legitimidad y ajuste a la legislación del PEPRI hay que buscarla en el efecto positivo que puede tener la operación propuesta».

Por otra parte, en el Fundamento de derecho Séptimo de la sentencia, se contempla expresamente una comparación entre la conocida Avenida del Marqués del Turia de Valencia y la prolongación del Cabanyal según la siguiente explicación:

«Se atribuye una «simplificadora visión del problema» defendiéndose la prolongación como «centro vertebrador de estos barrios», poniendo la misma en relación con el caso de la Gran Vía Marqués del Turia, a la que nadie podría atribuir, sin faltar a la verdad y el rigor, el papel de barreira en el Ensanche, sino más bien de todo lo contrario, como «elemento de orden principal y foco de actividad que, lejos de separar, une e identifica las piezas colindantes» que constituye el eje vertebrador del barrio del Ensanche.»

Por otra parte, se criticaban las condiciones urbanísticas y arquitectónicas del ámbito objeto de actuación, considerándose como:

«(...) una densa y mal aireada trama cuyo valor histórico o singularidad no justifica su preservación integral a costa de su viabilidad futura y de su calidad ambiental. La remodelación limitada de alineaciones que representa la apertura proyectada. del Paseo al Mar está, en nuestra opinión, más que justificada por la mejora que en la habitabilidad y calidades del espacio físico urbano representa esta avenida.»

Tampoco debe olvidarse como uno de los argumentos cruciales en referencia a la viabilidad técnica y jurídica del PEPRI, se centraba en la aplicación del llamado «*principio de proporcionalidad*» en las decisiones de planificación urbanística³ que por ejemplo ya fueron aplicadas en actuaciones urbanísticas de reforma interior, como tuvo ocasión de enjuiciar, entre otras la Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana de fecha de 1 de diciembre (Ponente Alonso Mas) respecto del PEPRI del Carmen en Ciutat Vella de Valencia.

En este contexto, la totalidad de las sentencias de la Sala de lo Contencioso-administrativo del

TSJCV fueron recurridas en casación y confirmadas mediante las Sentencias Nº 657/2008 de 13 de marzo (Ponente Fernández Valverde) y la Nº 656/2008 de 16 de diciembre de 2008 (Ponente Yagüe Gil). En especial, en estas sentencias, se puso fin al debate acerca de si la alteración de parte de la estructura urbana y arquitectónica del barrio del Cabanyal, que preveía el Plan Especial de Protección y de Reforma Interior, era o no conforme con la Ley de Patrimonio Cultural Valenciano, apareciendo, por primera vez, la alegación referente al posible expolio.

«En el caso que nos ocupa el reproche de expoliación se dirige contra un instrumento de planeamiento que ha sido objeto de una tramitación compleja (...), produciendo todo ello como resultado un Plan Especial de Protección cuyas determinaciones, se compartan o no, no puedan ser tachadas de irracionales o arbitrarias.»

2.8. Modificación de la Ley de Patrimonio Cultural con objeto de permitir que los planes especiales contemplen modificaciones en la estructura urbana

A pesar del cariz claramente favorablemente a la prolongación derivada de las sentencias dictadas por el TSJV, mediante la Ley 7/2004, de 19 de octubre, de la Generalitat, se modificó la Ley del Patrimonio Cultural Valenciano, reforzándose, aún más, el papel de los Planes Urbanísticos en los procesos de reforma y regeneración de la ciudad.

Se trataba, como bien exponía su exposición de Motivos, de intensificar:

«(...) la acción regeneradora de las Administraciones Públicas con relación a los conjuntos históricos y las posibilidades de que, mediante el ejercicio de potestades urbanísticas, se pudieran lograr simultáneamente los objetivos de poner en valor el

³ Este principio de proporcionalidad, introducido por el Consejo de Estado francés, inicialmente, en relación con las declaraciones de utilidad pública justificantes de la expropiación forzosa —así, en sus *arrêts Ville Nouvelle de L'Est y Sainte-Marie de L'Assomption*—, y extendido después a otros ámbitos, como el urbanístico *arrêt Ville de Limoges*, por ejemplo comporta la exigencia de que la decisión que se adoptara comportara unos beneficios para el interés general que, sopesados, fuesen objetivamente superiores a los perjuicios que, para el interés privado o incluso para otros intereses generales contrapuestos al perseguido por la Administración en el caso concreto, cause dicha actuación. De esta forma, este principio opera asimismo en el

ámbito de la potestad de planificación urbanística, también en sus otras vertientes. La primera de ellas, es precisamente la vertiente de la adecuación de la decisión pública que se adopte para la consecución del fin perseguido; y conecta estrechamente con las exigencias de racionalidad interna así como con las necesidades de coherencia con la realidad fáctica. Porque, en efecto, si una decisión pública, a la vista de los hechos determinantes, se revela como inadecuada o inútil para la consecución del fin perseguido, dicha decisión será contraria al principio de proporcionalidad y adolecerá de incoherencia e irracionalidad; por lo que deberá ser anulada.

patrimonio cultural valenciano, proteger mejor los conjuntos históricos y evitar que dicha protección fuera un obstáculo a la mejora de los equipamientos y comunicaciones de los conjuntos históricos y la calidad de vida de sus vecinos».

Esta nueva redacción permitía que los planes especiales de protección de los conjuntos históricos pudieran contemplar:

«modificaciones de la estructura urbana y arquitectónica, en el caso de que se produjese una mejora de su relación con el entorno territorial o urbano o se evitasen los usos degradantes para el propio conjunto.» (s/c)

2.9. Un cambio de rumbo a través de la Sentencia del TSJM de fecha de 27 de septiembre de 2004 y la falta de motivación del informe por parte de la Dirección General de Bellas Artes

Cuando parecía que la totalidad de pronunciamientos del TS determinaban con certeza y seguridad la legalidad de PEPRI del Cabanyal (Muñoz & *al.*, 2013), una sentencia, esta vez del TSJM cambió por completo los criterios que permitieron poner en funcionamiento el PEPRI y declaró su nulidad en razón a la falta de motivación de los Informes que sirvieron de fundamento a la aprobación tanto de la resolución de la Dirección General de Patrimonio Cultural como la de la Conselleria de Urbanismo ambas de la Generalitat Valenciana. En este caso, este recurso se refería a la resolución de fecha 29 de enero de 2001 dictada por parte del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales) en virtud de la cual se declaraba que el Plan especial de Protección y Reforma interior de Cabanyal-Canyamelar (PEPRI), no vulneraba lo prescrito en la Ley del Patrimonio Valenciano.

De esta forma la sentencia de fecha de 27 de septiembre de 2004 del TSJM, confirmada íntegramente, con posterioridad por la sentencia de 29 de mayo de 2009 del TS (Ponente Calvo Rojas) anuló la citada resolución por carecer, el Informe elaborado por la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales de la suficiente motivación.

«No contiene la resolución, por tanto, ninguna valoración que indique que han sido examinados

los diferentes informes técnicos que desde distintas vertientes se refieren a la cuestión controvertida, ni existe en la resolución, en definitiva, un solo dato que denote el ejercicio de las atribuciones que corresponden al Estado en la defensa del patrimonio histórico frente a la expoliación.»

2.10. La Orden del Ministerio de Cultura 3631/2009, de 29 de diciembre sobre la expoliación del conjunto histórico del Cabanyal y la reacción valenciana mediante el Decreto-Ley 1/2010, de 7 de enero, del Consell, de medidas de protección y revitalización del conjunto histórico

Con motivo de la sentencia citada, el Ministerio de Cultura aprobó la Orden 3631/2009 de 29 de diciembre, concluyendo que el PEPRI constituía un expolio del conjunto Histórico del Cabanyal, alterando y desfigurando el conjunto histórico. Se concluía que la opción urbanística de dicho instrumento de planeamiento no solamente era incompatible con el mantenimiento de los valores del conjunto histórico, sino que había sido adoptada apriorísticamente por el Ayuntamiento obviando los principios de proporcionalidad y mínima intervención, sin el debido estudio de las distintas soluciones técnicas posibles, y sin motivar adecuadamente la elección de la solución definitiva de entre las existentes.

En este sentido, el Ministerio de Cultura declaró la obligación tanto del Ayuntamiento de Valencia como de la Generalitat de suspender de forma inmediata la ejecución de dicho Plan Especial, en tanto se llevase a cabo una adaptación del mismo que garantizase la protección de los valores histórico-artísticos que motivaron la calificación de éste como conjunto histórico. Obviamente, la Generalitat Valenciana, no se quedó de brazos cruzados y mediante el Decreto Ley 1/2010 trató de dejar sin efecto la Orden del Ministerio de Cultura de 29 de diciembre de 2009 mediante una norma con rango de Ley específicamente dirigida a tutelar la situación del Cabanyal.

En este estado de cosas, se planteaba que:

«la peculiar trama en retícula derivada de las alineaciones de las antiguas barracas que presenta el barrio del Cabanyal y la arquitectura de raigambre eclecticista del mismo no representaban valores lo suficientemente trascendentes como para

prevalecer, de un modo absoluto e incondicionado, sobre actuaciones urbanísticas que producen una mejora de la relación del barrio del Cabanyal con su entorno territorial o urbano.»

La Orden del Cabanyal fue recurrida por la Generalitat Valenciana, en orden a la posible existencia de la excepción de cosa juzgada respecto de las sentencias precedentes de 12 y 13 de marzo y de 16 de diciembre, todas de 2008 dictadas por el TS que con el nuevo argumento del expolio pretendían revisarse.

Estas cuestiones fueron resueltas a través de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 5 de julio de 2014 (Ponente Santos Coronado J.A), posteriormente confirmada por la sentencia del TS de 23 de junio de 2014 (Ponente Trillo Torres). En ambas se concluye que:

«la existencia o no de expolio derivado de la aplicación del PEPRI no habido sido, con anterioridad, objeto de pronunciamiento decisivo y expreso, al margen de la adecuación de dicho Plan a la legalidad ordinaria.»

A su vez, ambos Tribunales reconocen la concurrencia de la situación de expolio derivada de la ejecución del PEPRI por:

«tratarse de un modelo consistente en la creación de un barrio nuevo, ejecutado a través de un proyecto de reforma integral que de una actuación urbanística de protección o preservación (...) destrozándose de manera irreparable el conjunto histórico.»

2.11. Tiempos de concordia. El desistimiento del Recurso de Inconstitucionalidad nº 803/2010, contra el Decreto Ley 1/2010 del Consell y la nueva comisión bilateral de cooperación

Habiéndose interpuesto recurso de inconstitucionalidad por parte del Gobierno de la Nación contra el Decreto Ley 1/2010, se inició entre representantes de la Conselleria y el Gobierno de la Nación un nuevo marco de cooperación y colaboración. En este sentido, con fecha de 16 de diciembre de 2013, se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat por el que el Gobierno de la Generalitat Valenciana se obligaba a derogar la Ley 2/2010, de 31 de marzo, de Medidas de Protección y Revitalización del Conjunto Histórico de la Ciudad

de Valencia comprometiéndose las partes a estudiar, las fórmulas que permitan promover una adaptación del PEPRI que garantice la protección de los valores histórico-artísticos que motivaron la protección del Cabanyal, en los términos previstos en la Orden CUL/3631/2009, de 29 de diciembre.

2.12. Los aumentos del valor de las expropiaciones y las áreas urbanísticas homogéneas

Cuando parecía ser que se habían desactivado, por completo, los problemas de carácter patrimonial, un nuevo frente abierto aparece en escena, en este caso derivado de la gestión urbanística y de los procesos de expropiación forzosa acometidos por el Ayuntamiento de Valencia. En este sentido, el Jurado provincial de Expropiación Forzosa de Valencia determinó justiprecios, en muchos casos, inasumibles para el presupuesto del Ayuntamiento, valoraciones que incluso, con posterioridad, se multiplicaron de forma exponencial tanto por el TSJV como por el TS y que inviabilizaron casi por completo el desarrollo del PERI.



FIG. 15/ PERI Cabanyal. Marcado en línea discontinua amarilla el ámbito de expropiación

Fuente: Departamento de Urbanismo Ayuntamiento de Valencia

Con estos antecedentes, en julio de 2014, el Ayuntamiento de Valencia elaboró la adaptación del PERI del Cabanyal-Canyameral a la Orden del Ministerio de Cultura 3631/2009, contemplándose un área de reparto objeto de expropiación de 291.126 m² con un aprovechamiento tipo de 1,21m²/m²s. Este resultado se obtenía de dividir el aprovechamiento objetivo del sector entre la superficie total del área de reparto, excluido del denominador, y aquí viene la clave, el suelo dotacional público ya afecto a su destino.

Concretamente, el RDLeg 2/2008 de 20 de junio establecía que:

«Si los terrenos no tienen asignada edificabilidad o uso privado por la ordenación urbanística, se les atribuirá la edificabilidad media y el uso mayoritario en el ámbito espacial homogéneo en que por usos y tipologías la ordenación urbanística los haya incluido.»

Expuestos estos antecedentes, en el ejercicio 2008, el Ayuntamiento realizó una modificación de Plan General y habilitó 42 Áreas Urbanísticas Homogéneas (AUH). En cada una de esas áreas se estableció la edificabilidad media de cada una de ellas al efecto de indemnizar las expropiaciones. A través de esta modificación puntual el Ayuntamiento, para obtener la edificabilidad media existente en suelo urbano, dividía la edificabilidad media de área por la suma de las superficies de parcelas privadas edificables y el suelo dotacional⁴. De esta manera, la edificabilidad disminuía y, por consiguiente, su valoración en los procedimientos expropiatorios (RAMOS, 2010).

No obstante, la entrada en vigor del RD 1942/2011 de 24 de octubre por el que se aprobó el Reglamento de Valoraciones clarificó el método para el cálculo de la edificabilidad media ponderada, de tal forma que en su numerador/dividendo, debía aplicarse la media de las edificabilidades de las distintas parcelas integradas en el Ámbito Espacial Homogéneo, ponderada tanto por la superficie de cada una de ellas como por el coeficiente que representa el valor de repercusión del suelo de cada parcela respecto del valor de repercusión del suelo; mientras que en el denominador/divisor debía incorporarse la superficie total del ámbito especial excluyéndose el suelo dotacional sin edificación. (art. 21 del Reglamento Valoraciones). Obviamente, la exclusión en el denominador de la superficie de suelo dotacional público ya afectado a su destino, incrementaba la edificabilidad produciéndose un inevitable efecto inflacionista en las valoraciones.

El Ayuntamiento de Valencia, planteaba que la sustracción del elemento suelo dotacional ya existente y afectado a su destino (SD) conllevaba un encarecimiento de los justiprecios que

debía abonar el Ayuntamiento por la expropiación de los nuevos suelos dotacionales públicos. Se consideraba por el Ayuntamiento que el cálculo de la edificabilidad debería ser el resultado de dividir las edificabilidades destinadas a cualquier uso lucrativo entre la superficie total del ámbito de actuación considerado, sin detracer de ésta la correspondiente a suelo dotacional ya adquirido o afectado a su destino, ello porque lo contrario determinaría que el expropiado vería incrementada notablemente su edificabilidad sin haber realizado ninguna actuación positiva de ejecución del planeamiento.

No obstante lo expuesto, con posterioridad, este mismo criterio fue confirmado por las sentencias del Tribunal Supremo de 14 de abril de 2015 (Ponente Wenceslao Francisco Olea Godoy) y de 20 de noviembre de 2015 (Margarita Robles Hernández) que confirmaron claramente que para calcular el ámbito espacial homogéneo se descontará, a efectos del cálculo de su edificabilidad, los terrenos dotacionales existentes en la fecha a la que hubiera de deferirse la valoración, sin que pudiera imputarse ningún porcentaje de redes estructurales primarias y sin que debiera realizarse ningún descuento por cargas de urbanización.

Este sistema de cálculo provocó que a efectos de valoraciones se incrementara notablemente la edificabilidad media del ámbito objeto de expropiación, elevándose exponencialmente las valoraciones urbanísticas y en consecuencia afectando notablemente a los estudios económicos y a la viabilidad presupuestaria del Plan Especial.

2.13. La paralización del PEPRI después de las elecciones autonómicas y locales de 24 de mayo de 2015 y la aprobación de las normas transitorias de urgencia

Con fecha de 30 de julio de 2015, el Ayuntamiento de Valencia acordó desistir del procedimiento incoado para la tramitación del Documento de Adaptación del Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Cabanyal-Canyamelar a la Orden Ministerio de Cultura, instándose a la Generalitat Valenciana a que

⁴ En este sentido el Ayuntamiento de Valencia partía para el cálculo del aprovechamiento tipo en las distintas leyes urbanísticas valencianas que se han ido sucediendo a lo largo del periodo a considerar —esto es, primero a través del art. 34.c) de la Ley 16/2005 de 30 de diciembre en relación con el art. 71 que contempla el término de Área Urbana Homogénea en relación con el 74.1, ambos de la

5/2014 de 25 de julio—; en estas fórmulas, y aunque evidentemente el sistema de valoración es de la competencia exclusiva del Estado, se concluye que efectivamente los suelos dotacionales afectos a su destino no computan en el cálculo del aprovechamiento tipo, si bien la LUV resultaba más clara en este punto.

procediera tanto a la derogación parcial de la Homologación Modificativa y del Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Cabanyal-Canyamelar por determinar la expoliación del Conjunto Histórico del Cabanyal como a la aprobación de unas Normas urbanísticas Transitorias de Urgencia.

Finalmente el Consell de Govern Valencià, con fecha de 2 de julio de 2016, acordó suspender, en lugar de derogar el PEPRI, aprobándose las normas urbanísticas transitorias de urgencia, ello al objeto de permitir que en dicho periodo transitorio los órganos municipales competentes puedan otorgar todo tipo de licencias y aprobar todo tipo de proyectos que no afecten a la protección de los valores histórico-artísticos que motivaron su calificación como Conjunto Histórico.

3. El futuro del plan Cabanyal-Canyamelar ¿Y ahora qué?

3.1. La financiación pública y privada de la regeneración del Cabanyal

Valencia, siguiendo la estela de los Fondos URBAN I para el Barrio de Velluters, en Ciutat Vella, tiene una oportunidad única para revitalizar, regenerar y rejuvenecer este Barrio. No obstante, en cualquier circunstancia y situación, la revitalización del Cabanyal pasa por una intervención pública potente, con el firme convencimiento de que la situación de degradación del Cabanyal requiere una actuación pública intensa y de choque.

Sin descartar la necesaria colaboración público-privada en las actuaciones de renovación, la adaptación del PEPRI de 2014 planteaba una necesidad de inversiones públicas cercanas a los 116 millones de euros, para las unidades de gestión 6.01; 6.02; 6.03; 6.04; 7.05 y 7.06⁵, el nuevo documento en proceso de elaboración por parte del Ayuntamiento no será muy inferior.

La selección de la Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible (EDUSI) del Cabanyal en el marco de los Fondos Europeos 2014-2020 incorpora en el Cabanyal más de 30 millones de euros (15 M. aportación municipal y 15 M. de aportación europea).

En este orden de cosas, y en el marco del vigente Plan Estatal de Vivienda, tanto el Ayuntamiento de Valencia como la Generalitat Valenciana y el Ministerio de Fomento han aprobado el correspondiente convenio para la gestión del Área de Regeneración y Renovación Urbana (ARRU) del Cabanyal destinada a la reforma integral de 250 viviendas y la demolición y nueva construcción de 50 viviendas adicionales con un importe total de financiación de 12.795.000 euros. En este contexto más de once mil viviendas esperan esta aportación.

Por otra parte, la propia Conselleria de Urbanismo ha inyectado, hasta la fecha, en el marco especial del Plan Especial de Inversión Productiva (PIP) más de 26 millones de euros tanto en la intervención en espacios urbanos como en la construcción o rehabilitación de equipamientos comunitarios.

Sin lugar a dudas, las actuaciones de mejora y renovación de viales y espacios públicos contribuirán a la recuperación de la calle/plaza como espacio de relación y en consecuencia al despegue y regeneración del patrimonio residencial.

Asimismo, no debe olvidarse la capacidad de los equipamientos comunitarios para atraer y fijar población y para inducir actividades complementarias asociadas a los mismos, por lo que las actuaciones proyectadas consistentes en la rehabilitación del matadero de la calle San Pedro para convertirlo en archivo histórico; del edificio de la calle Reina para destinarlo a centro de servicios sociales; o la construcción del centro social en la Plaza Lorenzo de la Flor deben favorecer necesariamente estas estrategias.

Por lo que se refiere a la financiación privada en las actuaciones de regeneración urbana, debe admitirse que la experiencia de las últimas décadas ha demostrado que han sido muy escasos los ejemplos en los que la participación privada ha entrado como agente Rehabilitador y el Cabanyal no ha escapado a esta corriente.

Ahora bien, aunque la reciente convocatoria de ayudas a la rehabilitación lanzada por el Ayuntamiento de Valencia y la numerosa solicitud de peticiones de las comunidades de propietarios invita al optimismo, estamos muy lejos de las expectativas y de las necesidades reales que la iniciativa empresarial externa debe merecer en el Sector.

⁵ [http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo2.nsf/0/189CA571E1F378AEC1257D24003C2BC3/\\$FILE/MEMORIA%20ADAP-2014.pdf?OpenElement](http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo2.nsf/0/189CA571E1F378AEC1257D24003C2BC3/$FILE/MEMORIA%20ADAP-2014.pdf?OpenElement)

3.2. La propuesta de financiación mediante la venta del patrimonio de la sociedad plan Cabanyal

Por lo que se refiere al patrimonio público del Cabanyal, debe reconocerse que existe una auténtica amortización de bienes inmuebles en favor del Ayuntamiento de Valencia sin precedente alguno en los cascos históricos europeos, con 676 propiedades adquiridas, con 85 edificios, 231 viviendas dispersas en distintas Comunidades de Propietarios y 128 solares junto con las 36 propiedades de la propia Generalitat Valenciana.

Esta importante disponibilidad de suelo debe constituirse como una de las cualidades y atributos más importantes del Cabanyal, por cuanto la innecesidad, en muchos casos de delimitar unidades de ejecución o áreas de reparto debería permitir la inmediata construcción tanto de viviendas como de los necesarios equipamientos públicos, sin difíciles ni costosos procesos de gestión.

En otro orden de cosas, la sociedad mercantil PLAN CABANYAL SA, que dispone de la encomienda de gestión del PEPRI, trata también de autofinanciarse a través de los ingresos procedentes de la enajenación de su cartera de bienes inmuebles. De esta forma, se han subastado, recientemente, hasta 23 parcelas, y aunque se trata de un proceso complicado y en cierta medida desalentador, habida cuenta que muchas adjudicaciones han resultado declaradas desiertas, no podemos desmerecer la importancia de esta venta del patrimonio municipal del Cabanyal como fuente de financiación de las actuaciones que en el barrio se están llevando a cabo.

3.3. Las propuestas de ordenación para el Cabanyal

Con la propuesta de nueva ordenación del PEPRI del Cabanyal se abre un nuevo escenario para estudiar las oportunidades que se brindan en este espacio estratégico de la ciudad, basadas en las características propias de su arquitectura y en la potencia de su estructura urbana.

No obstante y reconociendo este nuevo entorno de optimismo y confianza, no podemos dejar de reconocer ciertas dudas e incertidumbres que pese al tiempo transcurrido todavía quedan por resolver:

- a) En primer lugar, y pese a la derogación del PEPRI, debe analizarse si el sistema de expropiación deberá mantenerse como único y exclusivo instrumento para la obtención de suelo que tenga por objeto conseguir los equipamientos y dotaciones pendientes de adquirir. Por otro lado, deberá analizarse en qué situación se encuentra las propiedades adquiridas por las expropiaciones urbanísticas realizadas hasta la fecha por el Ayuntamiento de Valencia, sin perder de vista los derechos de reversión o retasación de sus antiguos propietarios, que al parecer van a ser pocos.
- b) De esta forma y en cuanto a los instrumentos de gestión previstos para el desarrollo del Cabanyal, tampoco se deben perder de vista los antecedentes, en Valencia, de los Planes Especiales de Ciutat Vella (Seu-Xerea, Mercat, Sant Francesc, Velluters, Universitat) y el éxito en la delimitación de unidades de ejecución con objeto de conseguir la apertura de plazas, viales o jardines públicos a escala del ámbito del Cabanyal.
- c) Sin desmerecer el valor arquitecto e histórico de los inmuebles del Cabanyal, el Ayuntamiento también deberá replantearse el catálogo de bienes y espacios protegidos del PEPRI y evitar, así las políticas excesivamente proteccionistas que para nada favorecen la regeneración de este tipo de barrios históricos.
- d) Deberá analizarse si el nuevo Plan asume los «fuera de ordenación» por exceso de alturas del anterior Plan y paraliza el aumento de volumen de los edificios situados en el Conjunto Histórico. Probablemente, la viabilidad económica de ciertas intervenciones edificatorias requieran de sobreelevaciones, aumentos de edificabilidad o de actuaciones de dotación.
- e) Por lo que se refiera a las actuaciones residenciales, el Barrio del Cabanyal cuenta con aproximadamente 3.530 parcelas repartidas en 250 manzanas. Actualmente, el 10 % de esas parcelas son solares vacíos (128 de propiedad pública y 238 de propiedad privada). Por otro lado, el 11 % de la parcela está en estado de abandono. De esta forma, el total de estas dos categorías (solares vacíos + inmuebles en estado de abandono) alcanzan el número de 766 parcelas⁶.
- f) En materia de vivienda, la propuesta de Área de Rehabilitación Integral y de Reforma Urbana de los Planes Estatales de Vi-

⁶ http://vacabanyal.org/wp-content/uploads/2015/11/posters/1.FISICO_complet2.pdf

- vienda y las líneas de subvenciones y ayudas públicas a la rehabilitación y regeneración se constituirán como pieza clave en este proceso de rehabilitación.
- g) En otro orden de cosas y como expone, MUÑOZ (2012) tampoco deben perderse de vista la recuperación y la puesta en valor de los inmuebles más representativos y emblemáticos del Cabanyal, entre estos la Lonja del Pescado, la Casa dels Bous, el solar de los Teñidores o la Fábrica de Hielo. En primer lugar y por lo que se refiere a la Lonja, respeto hacia los actuales habitantes de este inmueble, residentes en los antiguos almacenes convertidos en viviendas, conduce a plantear una solución intermedia en la que sería posible compatibilizar el uso residencial de las crujías laterales con la recuperación de la nave central como espacio de uso público. De hecho sus cualidades singulares constituyen argumentos muy potentes para intentar devolver a este espacio urbano su vocación pública.
- h) Por otra parte, la «Casa dels Bous», con una vocación clara para convertirse en el museo marítimo de Valencia, se sitúa en un enclave crítico por su singularidad dentro del barrio por lo que una intervención a nivel urbano se constituiría como una ocasión excelente para resolver este ámbito de una vez por todas.
- i) Tampoco debe olvidarse el papel del «Solar de los Teñidores» propiedad de la Sociedad Marina Auxiliante y que se erige como una pieza clave en un espacio de oportunidad único e inigualable en el Cabanyal o finalmente «La Fábrica de Hielo», edificio que a pesar de sus múltiples transformaciones cuenta, hoy en día, con unas condiciones muy adecuadas para su uso museístico. De esta forma la espacialidad de las naves laterales, de proporciones monumentales e interiores diáfanos y espacios muy flexibles, lo convierte en un espacio apropiado para alojar cualquier equipamiento comunitario potente en el barrio.
- j) El valor histórico de estos cuatro edificios constituyen argumentos con suficiente potencial como para plantear acciones encaminadas a su rehabilitación para un uso público que podría generar un nodo de atracción que, a su vez, potenciase el desarrollo económico y social de su entorno. De hecho uno de los principales retos ha sido el vincular todos los edificios que integran el Centro por medio de un espacio urbano que lo estructure. Se decidió generar un espacio central público que articularía todos los edificios a modo de rúcula.
- k) Desde el punto de vista socio-económico y en el nuevo marco de las políticas de regeneración, se debe tener en cuenta y fomentar la relación del barrio con los turistas y los estudiantes. En el caso de los turistas, se debe aprovechar la cercanía de nuestro ámbito de actuación al Puerto de Valencia mientras que en el caso de los estudiantes, no puede ignorarse el polo de atracción que la cercanía de la Universidad de Valencia y la Universidad Politécnica inyectan al barrio. La adecuación del Cabanyal-Canyameral como entorno residencial para los estudiantes, es evidente, por muchas razones. En primer lugar, los tipos edificatorios tradicionales, son muy homogéneos en sus estructuras portantes y permiten una adaptación fácil a las condiciones de programa del hábitat de estudiantes. La proximidad a la Avenida de Los Naranjos, donde se encuentra la UPV con la mayor parte de su alumnado (40.000 estudiantes y un promedio de Erasmus del 10 %) y una parte sustancial de la UV (65.000 alumnos). Por otra parte, la red del metro, a través de la línea 4 que conecta todo el conjunto del Cabañal-Canyameral y a través de ella con la ciudad y su Área Metropolitana (COLOMER, 2012) se constituye también como pieza clave en la accesibilidad del Barrio.
- l) En otro orden de cosas, no debemos dejar de pensar sobre el acceso directo de Valencia al Mar, teniendo presentes los estudios desde hace más de 200 años por los proyectos de Sorní Grau, Casimiro Meseguer o José Pedrós. El acceso debe reorientarse, adaptarse o desviar su traza, pero en cualquier circunstancia y situación el encuentro entre Blasco Ibáñez y el Cabanyal merece un análisis riguroso y una solución definitiva. Una vez paralizada la Prolongación de la Avenida Blasco Ibáñez, en cualquiera de las opciones expuestas, incluyendo las menos agresivas, deberá analizarse el encuentro entre el acceso al Cabanyal desde la Avenida Blasco Ibáñez y la calle Serre-rías. Quizás deberían resucitarse anteriores proyectos sobre los anteriores Concursos Internacionales realizados durante 1990, analizándose la viabilidad de la conocida como «plaza nueva» en su condición de pieza clave que opere como elemento de articulación urbana entre dos ámbitos de escalas muy diferentes.
- m) En igual sentido, el posible enterramiento del tráfico en el entorno del entronque de la Avenida del Port con la c/ Enginyer Manuel Soto y la reordenación del tráfico y la mejora urbana desde la misma Avenida

has el Dr. Lluch abriría un espacio peatonal excelente que podría conectar con las Atarazanas (uno de los edificios de mayor valor monumental) con la Casa del Reloj y los tinglados históricos. De esta forma, la ciudad de Marsella, con el Museo del Mar y el Fort St. Jean además de la reurbanización del Port Vieux, o la operación realizada en Génova con el Museo Gálata y las actuaciones de Renzo Piano en la dársena del puerto, son claros ejemplos de un verdadero cambio y de un excelente revulsivo en la imagen de la ciudad en espacios anteriormente abandonados.

- n) Por otro lado, no debería perderse el protagonismo del Bulevar de San Pedro y de la calle Pescadores, como vías estructuradora del conjunto. De esta forma la calle Pescadores nacería en el Bulevar de Serreña, como continuación de la calzada Norte de Blasco Ibáñez y llegaría a Eugenia Viñes, permitiendo la conservación de la Lonja del Pescado.

4. Conclusión

El peso de la historia y la riqueza de su patrimonio arquitectónico y artístico han contribuido a que Valencia se haya constituido como uno

de los referentes y ejemplos a seguir en los procesos de regeneración urbana.

Los retos son claros. Valencia debe conseguir en el Cabanyal un equilibrio, más o menos perfecto, entre las transformaciones radicales y la protección de su tejido histórico, entre el Urbanismo inspirado por aires de modernidad y el aprecio y el respeto por el pasado. Las propuestas de intervención derivadas de las duras tradiciones renovadoras, a modo de amplias avenidas y ejes estructurantes acompañadas de demoliciones extensivas han dado lugar a las nuevas operaciones de «microcirugía urbana» que deben ser totalmente respetuosas con el patrimonio histórico-artístico.

El Cabanyal-Canyameral y el Cap de França tienen una nueva oportunidad para relanzar, de una vez por todas, la asignatura pendiente de la regeneración de la fachada marítima de la ciudad como parte trascendental e indispensable de la misma. En cualquier caso, el reconocimiento de este ámbito como elemento configurador de la imagen urbana de Valencia está fuera de toda duda y la brillantez o deterioro de dicha imagen transmitirá el triunfo o el fracaso de las nuevas políticas públicas de regeneración urbana.

5. Bibliografía

- AGUILAR CIVERA I. & J. VIDAL (coords) (2002): *150 años de ferrocarril en la Comunidad Valenciana. 1852-2002*. Editorial Generalitat Valenciana, Valencia.
- ALMELA Y VIVES, F. (1954): *El barrio de los pescadores*. Editorial Patronato Nacional de Turismo, Madrid.
- CAVANILLES, A. J. (1795): *Observaciones sobre la historia natural, geografía, agricultura y población y frutos del Reino de Valencia*. Editorial Imprenta Real.
- BOIRA MAIQUES, J. V. (2002): *Els orígens de Valencia al Mar. El Projecte de Manuel Sorní. València 1865*. Editorial Cuadernos de Geografía Universidad de Valencia. Nº 67 y 68.
- & A. SERRA (1997): *El puerto de Valencia y su entorno urbano. El Grau y el Cabanyal-Canyameral en la historia*. Editorial Ayuntamiento de Valencia.
- COLOMER SENDRA, V. (2012): *Valencia-El Cabanyal. Continuidad imposible-Articulación necesaria*. Obra colectiva Cabanyal-Patrimonio en riesgo. Editorial UPV y Ministerio de Educación y Deporte.
- DIEZ PEREZ, J. (2006): *La Villanueva del Grao y su Cristo*. Editorial Diputación de Valencia, Valencia.
- HERRERO GARCIA, L. F. (2003): «Vida en el Barrio: Cabanyal, un conjunto histórico protegido... y amenazado». <http://www.cabanyal.com/nou/wp-content/uploads/2010/05/VidaEnCabanyal.pdf>.
- & A. VAREA ORO (2009): *El Cabanyal: Un Proyecto Permanente*. Editorial Universidad Politécnica de Valencia. Página 65.
- HUERTAS MORION, J. (2000): *La Valencia marítima. La pesca del bou, tempestes i naufragis*. Editorial Diputación Provincial de Valencia, Valencia.
- MUÑOZ COSME, G. & A. PEIRÓ VITORIA & M. PEREPÉREZ ESPÍ & B. MARTÍN DOMÍNGUEZ (2013): *El Cabanyal: recuperación del patrimonio Valencia*. Editorial Universitat Politècnica de València.
- PASTOR VILA, R. (2015): «El Cabanyal. Lectura de las estructuras de la edificación». Ensayo tipológico residencial 1900-1936. Tesis no publicada. Universidad Politécnica de Valencia.
- RAMOS SEGARRA, J. L. (2010): «Otra clase de expolio en el Cabanyal». Artículo publicado en la Sección de Territorio y Medio Ambiente del diario Levante EMV. 13-febrero-2010.
- SANCHIS PALLARÉS, A. (1997): *La Historia del Cabanyal: Poble nou de la mar, 1238-1897*. Editorial Javier Boronat, Valencia.
- (2013): *El Cabanyal. Patrimonio en riesgo*. Editorial Universidad Politécnica de Valencia.
- SOLAZ ALBERT, R. (1997): *El Marítim: un paseo costumbrista a través de antiguas tarjetas postales: tarjetas postales del distrito Marítim (1905-1960)*. Editorial Ayuntamiento de Valencia.

VERACRUZ MAS, L. «Cabanyal 2020: Rehabilitación sin construcción». <http://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/10042>.

Acrónimos

ARRU: Área de Reforma y Regeneración Urbanística.
 AUH: Área Urbanística Homogénea.
 EDUSI: Estrategia de desarrollo sostenible e integrado de la los Fondos FEDER.

PEPRI: Plan Especial de Protección y Reforma Interior.
 PERI: Plan Especial de Reforma Interior.
 PIP: Plan de Inversión Productiva de la Generalitat Valenciana.
 SD: Suelo dotacional.
 TS: Tribunal Supremo.
 TSJM: Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid.
 TSJCV: Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

Los planos de Zaragoza de Dionisio Casañal (1880-1911): su utilización en la planificación y la gestión municipal

José Luis VILLANOVA VALERO (1) & Ramón BETRÁN ABADÍA (2)

(1) Profesor agregado. Departamento de Geografía. Universidad de Girona &

(2) Arquitecto. Director de servicios de Planificación y Diseño Urbano. Ayuntamiento de Zaragoza.

RESUMEN: Los planos de Zaragoza formados por Dionisio Casañal, entre 1878 y 1911, han sido muy utilizados para acceder al conocimiento de la ciudad en el pasado. Pero, hasta el momento, no se ha analizado el proceso de formación de estos documentos, ni el uso que se les dio, e incluso se les da actualmente, en la planificación y la gestión de la ciudad; objetivos para los que fueron realizados. Este es el propósito de la presente aportación. Para ello, se ha consultado bibliografía acerca de la evolución urbanística de Zaragoza, documentación original sobre la elaboración de los planos, sus características y los resultados obtenidos, y documentación de la Gerencia municipal de Urbanismo. El examen ha constatado que, algunos de dichos planos, fueron empleados profusamente por los servicios técnicos municipales durante varias décadas y que algunos otros continúan siendo utilizados en la actualidad, cuando han transcurrido más de 100 años desde su ejecución.

DESCRIPTORES: Historia de la Cartografía. Historia del Urbanismo. Zaragoza. Dionisio Casañal. Planificación Urbanística. Gestión Urbanística.

1. Introducción

En la segunda mitad del siglo XIX se produce un importante desarrollo urbano en España. Entre 1857 y 1900, la población de las localidades con más de 10.000 habitantes aumenta en un 70%, equivalente al 57% del crecimiento total de la población española (FERNÁNDEZ, 2011: 21); si bien no fue un desa-

rollo regular en el tiempo, ni afectó con igual intensidad a todas las ciudades (OYÓN & GARCÍA, 1994; REHER, 1994; FERNÁNDEZ, 2011).

Este crecimiento demográfico, junto a las transformaciones sociales —afianzamiento de la burguesía y desarrollo del capitalismo— y el progreso de los medios de transporte —especialmente la llegada del ferrocarril y la instala-

Recibido: 12.04.2016; Revisado: 10.07.2016.

Correo electrónico: josel.villanova@udg.edu;
rbetran@zaragoza.es

La participación en la coautoría de este artículo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación Ref.

CSO2014-54078-C2-1-P financiado por la Dirección General de Investigación Científica y Técnica del Ministerio de Economía y Competitividad.

Los autores agradecen los valiosos comentarios de los evaluadores anónimos

ción de las estaciones—, motivan tanto alteraciones radicales de las tramas históricas de las ciudades —la *reforma interior*— como su ampliación —el *ensanche*— (BASSOLS, 1996; TERÁN, 1996; MONCLÚS, 1999). Para encauzar estas actuaciones, el Gobierno estableció la necesidad de contar previamente con instrumentos que proporcionaran un buen conocimiento de la morfología de la ciudad y sirvieran para preparar la remodelación urbanística: los llamados *planos geométricos y de alineaciones* (BASSOLS, 1996). Una serie de disposiciones oficiales —reales órdenes de 25-7-1846, 20-2-1848, 16-6-1854 y 19-12-1859— determinaron las poblaciones que debían levantarlos, los facultativos competentes para formarlos, diversas prescripciones relativas a su grafismo, presentación y contenido, e instrucciones para la ejecución de las nuevas alineaciones previstas.

Conforme a estas normas, numerosas ciudades, entre las que se encontraba Zaragoza, procedieron a formarlos. En 1849, el Ayuntamiento encargó a los arquitectos José Yarza Miñana y Joaquín Gironza Jorge un plano geométrico donde, de acuerdo con lo dispuesto por la Real Orden de 25-7-1846, se superpusieran las alineaciones actuales y previstas de las calles y las plazas. El documento, finalizado y entregado en 1853, recogía las alineaciones existentes pero no las previstas. En 1859 se le encargó a Yarza un nuevo plano, en el que:

«habría de plasmar las mejoras necesarias para someter la ciudad a una profunda modernización».

Las reformas se debatieron en 1860 y dieron lugar a un plano borrador que la corporación municipal aprobó provisionalmente en noviembre. El año siguiente, Yarza presentó:

«lo que quería ser un proyecto definitivo, donde prácticamente proponía demoler la ciudad y hacerla nueva».

En 1862, el Ayuntamiento rechazó el trabajo por juzgarlo «insatisfactorio por incontables motivos» (BETRÁN, 2014: 55 y 56). El año siguiente estuvo a punto de encargar uno nuevo al excapitán de E.M. Joaquín Pérez de Rozas, quien ya había levantado y estaba levantando planos de diversas capitales españolas (ANGUITA, 1997; FERRER & NIETO, 2014), pero las gestiones no llegaron a buen término. En

1864, la Corporación fue apremiada por el gobernador de la provincia para que formase el plano. Un año después aprobó un nuevo programa general de reformas, pero se desentendió definitivamente de la formación del plano geométrico: el instrumento que, según las reales órdenes de 1846 y 1859 debería representar el estado actual de la ciudad y ser al mismo tiempo plan general de alineaciones, nunca llegaría a realizarse (BETRÁN, 2014).

Como otras muchas ciudades españolas, Zaragoza experimentó en la segunda mitad del siglo XIX progresivas transformaciones urbanísticas, que provocaron que el plano de Yarza fuese perdiendo valor como base cartográfica para la reforma interior. Por otra parte, el ámbito territorial que representaba apenas superaba la zona construida —pues el ensanche meridional proyectado en 1862, al que nos referiremos más adelante, ocupaba una superficie apreciablemente menor que la ciudad existente, sometida a una intensa remodelación—, y esta circunstancia le restaba utilidad para afrontar posibles operaciones de expansión. Por estos motivos, en marzo de 1877, el concejal Rafael Cistué y Navarro propuso levantar «el plano general de la población». Enterado del asunto, el topógrafo zaragozano Dionisio Casañal remitió las bases facultativas, económicas y especiales por las que se comprometía a formar el plano geométrico de la ciudad y su zona exterior; bases que la Corporación aprobó el 29 de marzo de 1878¹. El plano vería la luz en 1880, pero éste no sería el único trabajo que el Consistorio encomendaría a Casañal. Este mismo año, le encargó la formación de un plano del término municipal y, en 1902, un plano general parcelario del casco histórico².

La calidad técnica de los trabajos y la gran cantidad y variada de información que contienen ha hecho de ellos una herramienta imprescindible para especialistas de diversas disciplinas (geógrafos, arquitectos, historiadores, historiadores del arte, arqueólogos, ingenieros, naturalistas, etc.) interesados en acceder al conocimiento de la ciudad en el pasado (GARCÍA, 1979; ADIEGO & *al.*, 1980-1984; FAUS, 1988; YESTE, 1999-2000; HERNÁNDEZ & NÚÑEZ, 2000; BETRÁN, 2014), su evolución (DE MIGUEL, 2010; FERNÁNDEZ & QUIRÓS, 2010), la localización de edificios públicos (BERNAD, 1984), de propiedades rústicas (GERMÁN, 1994 y 1996), de conducciones

¹ Archivo Municipal de Zaragoza —en adelante, AMZ—, «Libro de Actas», 1877, tomo 192 y 1878, tomo 194.

² Casañal también formó el *Plano de la huerta de Zaragoza*, a escala de 1:10.000, para exhibirlo en la Exposición Universal de París (1889). Este documento contenía «todos

los términos del territorio» y «casi todas las torres, olivares, viñas, acequias y demás detalles». En 1892 lo regaló al Ayuntamiento, pero, lamentablemente, no ha podido localizarse. AMZ, caja 984, exp. 749/1897, «Policía Rural—Deslindes» y *El Bien Público*, 13-4-1889: 2.

de agua y cloacas (GONZÁLEZ & *al.*, 2006; ESCUDERO & GALVE, 2013) o de sotos y riberas del término municipal³. Pero hasta el momento no se ha analizado el uso que se dio a los planos en la planificación y gestión de la ciudad, fines para los que se formaron. Y éste es el propósito de la presente aportación.

Así pues, en el artículo se describen sintéticamente las reformas que experimentó la ciudad desde mediados del siglo XIX y los primeros años del XX. En segundo lugar, se examinan las características de los tres planos mencionados, así como de las dos nuevas ediciones que tuvo el de 1880. Y, por último, se detalla el uso que han tenido, y tienen, en la planificación y en la gestión municipal.

3. Evolución urbanística de Zaragoza en la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX

Cuando el Ayuntamiento se decidió a encargar a Casañal la formación de un plano geométrico de la ciudad, ésta se hallaba a punto de comenzar un largo período de transformación y expansión urbanística, ligadas a la madurez de la burguesía como clase dirigente, a la industrialización y al consiguiente crecimiento demográfico, asociado a su vez al engrosamiento del proletariado. Un mercado del suelo urbano ya suficientemente desarrollado y una burguesía de cierta amplitud, que necesitaba un marco espacial representativo y la máxima seguridad en sus inversiones inmobiliarias, requerían una marcada diferenciación social y funcional del suelo urbano, acompañada de profundas reformas que permitieran mejorar las condiciones escenográficas de las calles centrales, su aptitud como soporte de comercio y circulación, y la altura, visibilidad y habitabilidad de sus edificios. De la mano de la construcción de nuevas y potentes infraestructuras —carreteras, ferrocarriles, dotaciones hidráulicas...— se perseguía también una expansión de la urbanización sobre un territorio hasta entonces rural que posibilitara tanto formar nuevos ensanches específicamente burgueses como situar a las clases populares recién inmigradas del campo o expulsadas de la ciudad central, y localizar adecuadamente las actividades productivas.

En el tercer cuarto del siglo XIX, se habían acometido algunas costosas y ambiciosas transformaciones en el núcleo de la ciudad histórica, entre las que destacaron las aperturas de las calles paralelas de Don Jaime y Alfonso I. En manifiesta competencia financiera, estos dos proyectos debían prolongar, a través de la porción central del tejido romanomedieval, el lujoso paseo de la Independencia, proyectado durante la ocupación francesa y edificado a partir de los años 1830.

Si Don Jaime y, sobre todo, Alfonso, llevaron hasta el norte ese eje suntuario de la ciudad, su expansión hacia el sur comenzó a hacerse realidad hacia 1876. Este año se construyeron en el alto de Cuéllar los primeros depósitos municipales de agua, desde los que una tubería maestra, llevada por el camino extramuros de Torrero y el paseo de la Independencia, abastecería a las fuentes urbanas. A partir de entonces, el reacondicionado camino de Torrero —actual paseo de Sagasta— se convirtió en eje privilegiado de asentamiento de una vivienda burguesa que en pocos años desplazó las fábricas antes existentes⁴. Teniendo en cuenta la función de los depósitos sobre las expectativas residenciales del camino de Torrero y que, justo tras su construcción, el Ayuntamiento comienza a plantearse la creación a su lado de un parque —el actual de Pignatelli— que impulse esa revalorización, no puede dudarse de la estrecha relación de esta operación especulativa con el plano de Zaragoza formado por Casañal en 1880, cuyo encuadre —justo hasta el encuentro del camino de Torrero con Cuéllar y el Canal Imperial— es la prueba más evidente (BETRÁN, 2014).

No es casualidad que, precisamente en 1880 y al parecer animado por el alcalde Marcelo Gualart, el entonces joven arquitecto Félix Navarro Pérez se embarcara en la formación de un anteproyecto de «Parque de Zaragoza», anticipo de un futuro y más extenso «plano de ensanche parcial de la ciudad hacia el mediodía», que sin duda habría hecho del paseo de Torrero su avenida axial y más importante (BETRÁN, 2013: 5, n. 6). Pero ni tenemos noticia de que este plano llegara a formularse ni la ciudad contaría con un plan de ensanche aprobado hasta los años de la II República, a pesar de haber amagado la formación de un anteproyecto en 1905.

³ Véase el trabajo «Los sotos y riberas del Ebro en el término municipal de Zaragoza», elaborado dentro del proyecto europeo *Life Zaragoza Natural* del Ayuntamiento de Zaragoza y presentado en 2015. <http://www.zaragoza.es/ciudad/medioambiente/natural/documentacion.htm>. Las referencias citadas en este párrafo

lo son a modo ilustrativo, pues los trabajos sobre estas cuestiones son muy numerosos.

⁴ La evolución urbanística de la zona se observa claramente cotejando los planos de 1880 y 1908, a los que nos referiremos más adelante.

Sí se aprobó durante el último cuarto del siglo XIX y la primera década del XX una miríada de planos parciales de rectificación, ensanchamiento y apertura de calles en la ciudad central, que por la descoordinación entre unas u otras actuaciones y la falta de medios para completar la realización de todo lo previsto fue llevada a un estado de ejecución anárquico, con calles siempre en situación provisional, cuajadas de entrantes, salientes y medianeras a la vista, y de casas expropiadas que el Ayuntamiento no tenía dinero para demoler.

Por obvias razones de espacio, prescindiremos de una exposición más detallada de las transformaciones urbanísticas en la Zaragoza del siglo XIX. Bastará aquí insistir en que, en 1880, la ciudad ya no podía conformarse con el plano geométrico elaborado por Gironza y Yarza entre 1849 y 1853, y precisaba sin dilación una base actualizada, más precisa y completa, y referida a un ámbito sensiblemente mayor.

3. Las propuestas de Casañal y las características de los planos

Dionisio Casañal y Zapatero (Zaragoza, 1846-1913) se formó como topógrafo en la Escuela Práctica de Ayudantes para la Medición del Territorio de Madrid⁵, en la que ingresó en 1864. El objeto de este centro era la formación del personal de la Comisión de Estadística General del Reino encargado del levantamiento del catastro topográfico-parcelario de España (URTEAGA, 2007 y 2011). A finales de 1867, tras superar los cursos de la Escuela, pasó a formar parte de las brigadas que operaban en la provincia de Madrid. En 1870 ingresó en el recién creado Cuerpo de Topógrafos, dependiente del Instituto Geográfico —Instituto Geográfico y Estadístico (IGE) desde 1873—; centro encargado de ejecutar, entre otros trabajos, las triangulaciones geodésicas de diversos órdenes, las nivelaciones de precisión, la triangulación topográfica, y la topografía del mapa de España y del catastro⁶. Desde aquel año, Casañal desarrolló sus actividades en diversas provincias, hasta que en 1878 se le concedió la separación

temporal del cuerpo, que había solicitado para poder levantar el plano de Zaragoza⁷. A partir de entonces, crearía el Centro Geodésico-Topográfico de Zaragoza y desplegaría una intensa actividad profesional como empresario en el sector privado (VILLANOVA, 2011a). En el ámbito de la cartografía urbana, junto a sus planos de Zaragoza, merecen destacarse los que levantó de Pamplona (1882), Córdoba (1884), Vitoria (1888) y Huesca (1891). Todos ellos recibieron galardones en las exposiciones universales de Barcelona (1888), París (1889) y Chicago (1893) (VILLANOVA, 2011b y 2014; VILLANOVA & *al.*, 2015).

3.1. El Plano de Zaragoza de 1880

El 17 de mayo de 1877, encontrándose Casañal destinado en la provincia de Toledo y enterado de que el Ayuntamiento de Zaragoza estaba valorando la posibilidad de levantar el plano de la ciudad⁸, remitió una propuesta con las bases facultativas, económicas y especiales.

Las detalladas bases facultativas comprendían las especificaciones referidas a la triangulación, poligonación y nivelación, y Casañal destacó que se ajustaban a las instrucciones y reglamentos del IGE; centro en el que había desarrollado su actividad profesional por más de 10 años. El hecho de que el Instituto fuera el organismo competente en el levantamiento de la cartografía oficial en España otorgaba a su propuesta los fundamentos para la necesaria exactitud del trabajo.

En su proposición, también detallaba la completa relación de documentos que presentaría: un plano a escala de 1:250 dividido en hojas cuadrículadas que llevarían en el margen los valores de las coordenadas de los puntos que en ella hubiera situados y sus altitudes, en el que incluiría curvas de nivel equidistantes 0,5 m —que no llegaría a representar—, los perímetros de las manzanas con indicación de arranque de las medianerías, el número de cada casa en la línea de fachada, los rótulos de las calles, la planta de los edificios públicos y todos los detalles del terreno (zanjas, pozos,

⁵ La Escuela adoptó diferentes denominaciones a lo largo de su existencia: Escuela Especial de ayudantes de Topografía Catastral (1861), Escuela Especial de Operaciones Geográficas (1865) y Escuela Especial del Catastro (1866).

⁶ Art. 5º del Real Decreto de 12-9-1870.

⁷ El Reglamento del IGE (Real Decreto de 27-4-1877) había establecido unas ventajosas condiciones sobre la separación temporal del Cuerpo de Topógrafos y permitía seguir ascendiendo en el mismo si se reingresaba regularmente, aunque fuera por breves periodos de tiempo; cosa que

haría Casañal. Esta circunstancia le permitiría ser nombrado Oficial de 1ª clase, en 1890, e ingresar en el Cuerpo de Ingenieros Geógrafos, tras su creación por el Real Decreto de 15-2-1900 (VILLANOVA, 2011a: 221).

⁸ Aun residiendo lejos de la capital aragonesa, mantenía estrechas relaciones en su ciudad natal (VILLANOVA, 2011a), donde residía su padre Gil Casañal, contratista del servicio de alumbrado público desde principios de la década de 1860. AMZ, Sección 2ª, Fomento (Policía urbana), Alumbrado, exp. 806 y «Libro de Actas», 1877, tomo 192. Muy probablemente sería él quien le informara del asunto.

corrientes de agua, etc.); otro a escala de 1:1.000, también dividido en hojas, con todos los detalles del anterior —en el que incorporaría la representación del relieve por curvas de nivel equidistantes 0,5 m—, hasta el límite que la escala permitiera; y un plano general o de conjunto, a escala de 1:5.000 o 1:10.000, según consintieran las mayores distancias que sobre el terreno se midieran —Casañal optó por formar el plano a escala de 1:5.000—, con los mismos detalles de planimetría y elevación hasta el límite que permitiera la escala. En este documento, el relieve se representó mediante curvas de nivel equidistantes 1 m. Tanto en este plano como en su segunda edición —a la que nos referiremos más adelante—, incluyó además listados de plazas, calles y edificios públicos, con sus coordenadas para facilitar su localización. Junto a ellos, entregaría diversos croquis, estados y cuadernos con los cálculos y observaciones efectuados; todos ellos impresos y adaptados a los modelos dispuestos por el IGE para esta clase de trabajos. Por último, se comprometía a presentar los trabajos en 18 meses, por el precio de 50.000 Pta. En aquel tiempo, percibiría 1.250 Pta mensuales como adelanto y el importe restante lo recibiría cuando aprobara los trabajos el centro autorizado en la materia o la comisión de personas competentes a cuyo examen lo sometiera la Corporación (CASAÑAL, 1877). El 29 de marzo de 1878, el Ayuntamiento aprobó su propuesta, previo informe de la Sección de Fomento y del arquitecto municipal Ricardo Magdalena⁹.

Casañal puso a manos a la obra inmediatamente y entregó el plano a principios de 1880, después de haber solicitado una prórroga de cuatro meses¹⁰. Poco antes de finalizar los trabajos, la Corporación municipal ya había organizado la comisión facultativa encargada de examinarlos, compuesta por dos concejales, el arquitecto municipal, el ingeniero jefe de la Provincia, el director facultativo del Canal Imperial de Aragón y el ingeniero jefe de Obras Públicas¹¹. Lamentablemente, no se ha podido localizar el expediente del plano ni el informe de la comisión en el Archivo Municipal, pero no cabe duda de que este último sería positivo y la Corporación aceptó los trabajos satisfactoriamente. La prensa de la época calificó el plano —tal vez con exceso— de «trabajo excelso y superior», porque superaba a todos los anteriores «con indecibles ventajas» y porque «nin-

guna capital de España» tenía «un plano parecido» (SERRANO, 2014: 173). Incluso años más tarde, el 16 de abril de 1902, ocho concejales, al presentar una moción —sobre la que volveremos— proponiendo la rectificación general del plano de la ciudad, recordaron que el de 1880 se había realizado «con todas las garantías de exactitud necesarias al objeto que debía llenar»: constituir una «base segura e indispensable para el planeamiento de toda clase de proyectos relacionados con la urbanización interior y exterior»¹².

3.2. Las reediciones del Plano de Zaragoza en 1899 y 1908

El plano de 1880 se reeditó dos veces. En 1897, Casañal solicitó autorización del Ayuntamiento para publicar una segunda edición revisada del *Plano de Zaragoza* a escala de 1:5.000, modificando la piedra litográfica que conservaba en su poder. Desde 1880, la ciudad había experimentado importantes transformaciones y también se habían aprobado algunos proyectos urbanísticos. En su opinión, estas circunstancias probaban claramente «la insuficiencia del plano», por lo que había «necesidad apremiante» de publicar otra edición que mostrara el estado real de la ciudad y que sería de gran utilidad para los responsables de la planificación urbanística. Casañal también albergaba un evidente interés pecuniario, ya que ofrecía hacerse cargo de todos los gastos de edición y publicación, pero reclamaba los derechos de venta al público; como contrapartida, ofrecía entregar 25 copias a la Corporación. La propuesta se aprobó y dos años después Casañal remitió las citadas copias¹³, donde se apreciaban el tendido de las líneas de tranvía; la ampliación de los depósitos de agua de Cuéllar; recientes edificios oficiales, como la Facultad de Medicina y Ciencias; nuevas fábricas, almacenes y viviendas junto a las estaciones de ferrocarril o en las carreteras de acceso a la ciudad; la ampliación de las estaciones y el tendido de nuevas líneas de ferrocarril; reformas de alineaciones en varias calles, e incluso el proyecto de urbanización de la antigua huerta del monasterio de Santa Engracia, del arquitecto Ricardo Magdalena, que se materializaría en la década siguiente. Este proyecto y el trazado de las vías de tranvía se dibujaron en rojo, única novedad cromática de la edición (FIG. 1).

⁹ AMZ, «Libro de Actas», 1878, tomo 194.

¹⁰ AMZ, «Libro de Actas», 1878, tomo 195. Hemos optado por no reproducir el documento a escala de 1:5.000 debido a su excesivo detalle y la gran cantidad de información que contiene. A modo ilustrativo reproducimos más adelante la segunda edición (FIG. 1). El plano digitalizado a

alta resolución puede consultarse en https://www.zaragoza.es/ciudad/usic/cartografia/carto_planos.htm.

¹¹ AMZ, «Libro de Actas», 1879, tomo 196.

¹² AMZ, caja 1966, exp. 585/1913, «Planos».

¹³ AMZ, cajas 984, exp. 520/1903, «Policía Rural-Deslindes» y 1.631, exp. 1.205, «Instrucción Pública».

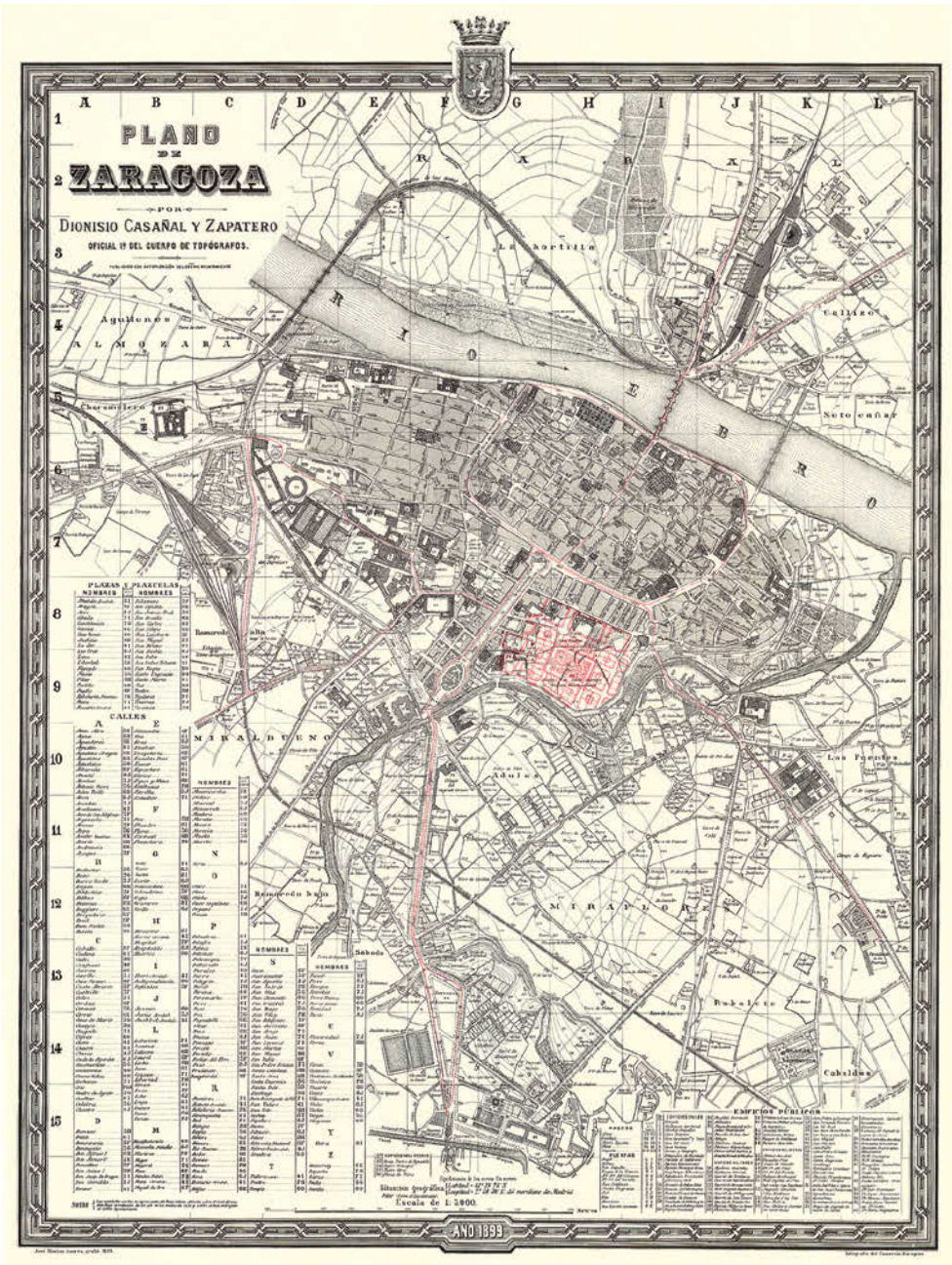


FIG. 1/ Plano de Zaragoza 1899

Fuente: AMZ, 4-2-0072.

La tercera edición vio la luz en 1908, también solamente a escala de 1:5.000. El año anterior, Casañal había vuelto a dirigirse al Ayuntamiento para pedir la aprobación de una nueva edición con ocasión de la Exposición Hispano-Francesa que iba a celebrarse en la exhuerta de Santa Engracia, en la que introduciría «to-

das las variaciones que la capital había sufrido». La Corporación aprobó la solicitud con las mismas condiciones que en el caso anterior¹⁴, pero el resultado, cuyo fin principal era representar la ciudad que resultaría de la urbaniza-

¹⁴ AMZ, caja 403, exp. 1.611, «Planos».

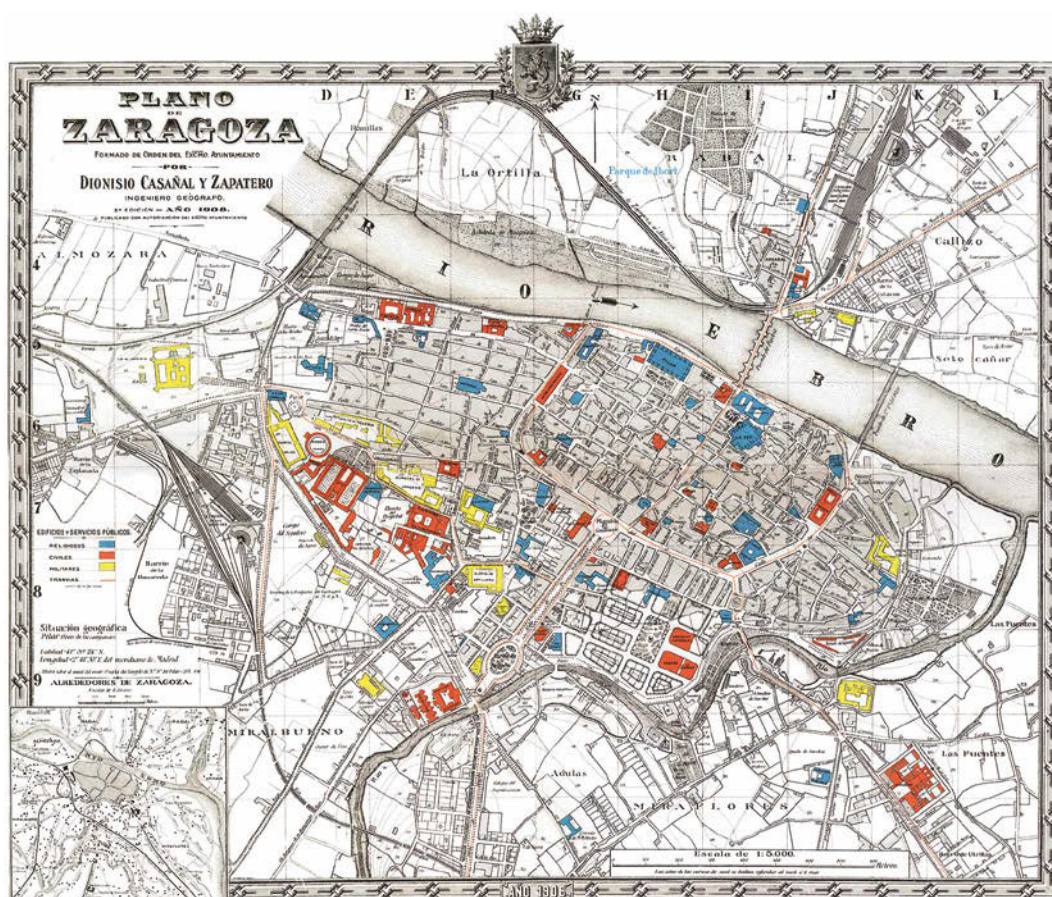


Fig. 2/ Plano de Zaragoza 1908

Fuente: AMZ, 4-2-0080.

ción de la antigua huerta una vez terminada la muestra, fue bastante distinto. El encuadre se reduce a la ciudad central y, «en atención a su fin comercial y publicitario», presenta un grafismo más expresivo (BETRÁN, 2014: 13) y los edificios y servicios públicos (religiosos, civiles y militares) se colorean en azul, rojo y amarillo, cuando en las ediciones anteriores se destacaban en gris oscuro. Asimismo se han eliminado los listados de plazas, calles y edificios públicos (FIG. 2).

3.3 El Plano del término municipal de Zaragoza de 1892

El 17 de febrero de 1880, poco antes de finalizar el plano de la ciudad, Casañal propuso al Ayuntamiento ampliar los trabajos hasta el límite del término municipal. Su deseo hubiese sido realizar un proyecto completo de catastro, de urbana y de rústica, que abarcara la totali-

dad del término pero, ante el enorme gasto que comportaría, se limitaba a proponer para la zona rústica lo mismo que había hecho con la urbana. De este modo ambas se encontrarían preparadas para la futura ejecución de los planos parcelarios. Asimismo, con el nuevo plano, el Ayuntamiento dispondría de información detallada y los datos necesarios para resolver los asuntos relacionados con la zona rústica (CASAÑAL, 1880).

Casañal, que ejecutaría los trabajos conforme a las mismas bases facultativas que las del plano de 1880, se comprometía a presentar, entre otros, los siguientes documentos: un plano general del término municipal en escala de 1:5.000, dividido en hojas, con curvas de nivel equidistantes 5 m, que incluiría los caminos, carreteras, cañadas, vías férreas, corrientes de agua, pozos, fuentes, etc., y la situación de todos los edificios, aldeas y grupos de caseríos; otro plano gene-

ral a escala de 1:25.000 o 50.000 —finalmente sería a esta última escala—, con curvas de nivel equidistantes 10 m y los mismos detalles, y del que entregaría 200 ejemplares litografiados; el plano de cada uno de los barrios rurales por el mismo sistema que el de la capital, que comprendería los perímetros de las manzanas y las plantas de los edificios públicos, y un libro de actas de deslinde del término municipal con los planos parciales de cada una de las líneas de término. Se comprometía a finalizar los trabajos en dos años y por 80.000 Pta. Como en el caso del plano de la capital, percibiría 2.500 Pta mensuales como adelanto y el importe restante lo recibiría cuando el Ayuntamiento aprobara los trabajos (CASAÑAL, 1880). Aunque varios concejales consideraron que los trabajos no eran imprescindibles y representarían un gasto enorme para las maltrechas arcas municipales, el Ayuntamiento aprobó la propuesta el 16 de julio de 1880, tras intensas discusiones¹⁵.

El plano se presentó a principios de 1892 y la Corporación lo aprobó el 3 de noviembre de 1893¹⁶. Desconocemos a ciencia cierta las causas que llevaron a su autor a incumplir el plazo de entrega pero, a la vista de la documentación consultada, podemos aventurar diversas razones: discrepancias en el deslinde del término municipal con algunos de los 31 pueblos colindantes; ampliaciones del término municipal por anexión de poblaciones (Alfocea, Monzalbarba, Peñaflores), con los consiguientes nuevos deslindes, y encargos de otros trabajos por algunos miembros de la Corporación (plano de los acampamentos de Zaragoza, plano del barrio de Las Casetas, plano de los terrenos entre la carretera de Huesca y el barrio de San Juan de Mozarrifar, croquis de las zonas en que se dividía el término municipal para el censo general de 1887, cálculo de superficies del casco de la ciudad, etc.)¹⁷. Probablemente, influiría también en el retraso la ejecución por Casañal de otros trabajos en aquellos años, como el *Plano parcelario de la zona regante con la Acequia de Tauste* (1884-1889) y los planos Pamplona (1880-1882), Córdoba (1882-1884), Vitoria (1886-1888) y Huesca (1890-1891) (VILLANOVA, 2011b y 2014; VILLANOVA & al., 2015).

3.4. El Plano general parcelario del Casco histórico (1911)

Como se ha comentado en el primer apartado, a finales del siglo XIX y principios del XX la evolución urbanística de la ciudad era un tanto caótica, sin un plan general de reforma interior del casco urbano ni un plan de ensanche. En estas circunstancias, el 16 de abril de 1902, ocho concejales presentaron una moción proponiendo la rectificación general del plano de Zaragoza de 1880 y la «formación del de alineaciones y proyecto de ensanche» para poner fin a «la verdadera anarquía que en este asunto domina», todo ello bajo la dirección del arquitecto municipal Ricardo Magdalena. La petición pasó a informe de éste, quien consideró que la situación económica de la Corporación no permitía afrontar el elevado coste de las expropiaciones a que obligaría la aprobación de un plan general de alineaciones, ni a las indemnizaciones que exigirían muchos propietarios si se acometía un plan de ensanche. Magdalena opinaba que, de momento, sería más beneficioso «disponer de un plano parcelario de la Ciudad» que proporcionara información detallada sobre el casco histórico y sobre la propiedad de los solares, lo que le daría gran utilidad para proceder a las mejoras interiores puntuales que las necesidades exigiesen, y propuso encargarlo a Casañal. Tras no pocas discusiones, el 30 de enero de 1903, el Concejo sólo acordó encomendar el plano parcelario del casco histórico al, ya entonces, ingeniero geógrafo. El 28 de julio del año siguiente acordaría convocar un concurso para la redacción del plano general de alineación y ensanche de la ciudad; sin embargo, en el pleno del 16 de septiembre se decidió suspender el concurso y encargar también a Casañal un anteproyecto de ensanche, a propuesta del teniente de alcalde Emilio Soteras. Éste había argumentado que la proposición que ya había presentado el ingeniero geógrafo —con quien compartía militancia en Unión Republicana¹⁸— supondría «ahorro de tiempo y dinero» y además evitaría al Ayuntamiento «las dificultades del concurso»¹⁹. Casañal presentó en diciembre de 1905 un anteproyecto que se aprobó provisionalmente el 20 de marzo de 1906, fue expuesto al público y recibió alegaciones, pero que nunca recibiría la aprobación definitiva (BETRÁN, 2014).

¹⁵ AMZ, «Libro de Actas», 1880, tomo 198.

¹⁶ Hemos optado por no reproducir el documento a escala de 1:50.000 por las razones expresadas en la nota 11. El plano digitalizado a alta resolución puede consultarse en <https://www.zaragoza.es/ciudad/usic/cartografia/cartoplanos.htm>

¹⁷ AMZ, caja 980, exp. 908/1896, «Deslindes» y Serie Fac-ticia, caja 7.078, «Borradores y notas de entrega de ex-

pedientes a Dionisio Casañal sobre deslindes. Deslindes de Zaragoza con pueblos limítrofes».

¹⁸ Ambos eran miembros de la Junta provincial republicana. *Las Dominicales del libre pensamiento*, 29-1-1904.

¹⁹ AMZ, caja 391, exp. 17-3-126, «Sección de obras. Planos», caja 1966, exp. 585/1913, «Planos», y «Libro de Actas», 1902, tomo 232 y 1903, tomo, 233.

de la ciudad» a la escala de 1:250. Es decir, se trataba de planos parciales, conocidos como los *quarterons* (NADAL, 2011: 39). Es cierto que la escala era inferior a la utilizada en Zaragoza —pues Garriga utilizó la escala de 1:100 solamente para dibujar las plantas geométricas de los principales edificios públicos y religiosos— y que no se incluían los detalles mencionados más arriba, pero sí contenían otros de muy notable interés catastral ausentes en el de Zaragoza: las medidas de todas las fincas o el uso del color —Casañal sólo utilizó el negro— para indicar la antigüedad relativa de los edificios de propiedad privada: el amarillo:

«para representar los edificios considerados como más viejos (aquellos con una esperanza media de vida de 1 a 12 años)»,

un verde-marrón para:

«los edificios de mediana existencia (aquellos con una experiencia media de vida inferior a 50 años)»

y el gris oscuro para:

«los de nueva construcción (aquellos con una durabilidad estimada superior a 50 años)».

Evidentemente, era una:

«información de gran utilidad para el Ayuntamiento en caso de tener que efectuar expropiaciones» (NADAL, 2011: 42 y 43);

circunstancia que también había influido en el ánimo del Ayuntamiento zaragozano al encarar el parcelario.

Por el contrario, el informe de Navarro sí acertaba en lo atinente a la capital de España. Desde 1863, y hasta 1876, la Junta General de Estadística y el IGE habían realizado una ingente cantidad de trabajos cartográficos (minutas, hojas kilométricas, planos de términos municipales, etc.) —cuyo principal objetivo era la realización del *Mapa Topográfico Nacional* y la formalización del Catastro (MURO & al., 1996; NADAL, 2007; MURO, 2007)—, entre los que se encontraban las denominadas *Minutas topográficas* de Madrid. Se trata de «un apreciable conjunto de setecientos ochenta y ocho planos de las manzanas del casco urbano de Madrid y sus inmediaciones», a escala de 1:500, que, en lo que respecta a información parcelario-catastral, contienen la parte cubierta y descubierta de las manzanas, las medianerías interiores y los números de las casas (MARÍN & CAMARERO, 2011: 7). Para el reconocimiento del interior de

cada manzana —trabajo enormemente dificultoso, como pusieron de manifiesto los problemas que tuvo el propio Casañal—, los técnicos contaron con la ayuda de la información que contenía la denominada *Visita general de casas* de Madrid, realizada entre 1750 y 1751 y cuya reducción constituyó la *Planimetría General de Madrid*. Si bien la representación topográfica en las *Minutas* era muy detallada, estos documentos no cumplían uno de los requisitos que exigía la formación de un parcelario, y menos de una docena incorporaron la relación de propietarios. Una vez que las manzanas quedaron registradas en sus correspondientes minutas, pasaron a dibujarse en las llamadas *Hojas kilométricas*, a escala de 1:2.000. Estas hojas fueron la base para la realización del *Plano parcelario de Madrid*, a la escala de 1:2.000, formado y publicado por el IGE en 1874 (MARÍN & CAMARERO, 2011). Este plano —que no fue el resultado de un levantamiento específico, sino que se realizó a partir de las *Hojas Kilométricas*— representaba las calles y las manzanas de la ciudad, en las que podían observarse la parte cubierta y descubierta, las medianerías interiores, el número de plantas —expresado mediante cifras romanas— y los números de las casas en las fachadas (MARTÍN, 1999; ORTEGA, 2011). Así pues, aunque la superficie que representaba el *Plano general parcelario del Casco histórico de Zaragoza* era sensiblemente inferior a la de Madrid y no abarcaba toda la construida en la ciudad, superaba en información parcelaria al de la capital de España: contenía los nombres de los propietarios de las fincas, el número de pisos y el levantamiento detallado de una planta de cada finca a escala 1:100. Además, merece valorarse que la iniciativa y financiación del plano de Zaragoza correspondieron al Ayuntamiento y su realización a una empresa privada, mientras que en Madrid habían ejecutado los trabajos organismos estatales.

4. El uso de los planos en la planificación y la gestión municipal

Ya en abril de 1880, Félix Navarro, uno de los primeros arquitectos zaragozanos en tomarse en serio la planificación urbanística (AGUERRI & al., 2003), utilizó las hojas a escala de 1:5.000 y 1:1.000 del plano recién elaborado por Casañal como base cartográfica para su proyecto de red general de alcantarillado de la ciudad²²; una infraestructura que no se haría realidad hasta el primer decenio del siglo XX (BETRÁN, 2014).

²² AMZ, caja 1815.

Además de lo temprano de la fecha, el uso de este trabajo tiene el interés añadido del empeño que por entonces tenía Navarro, que hasta 1910 no entraría al servicio del Ayuntamiento a título interino, por elaborar un plan de ensanche de la ciudad hacia el sur, anunciado por su proyecto de parque de verano en la huerta de Santa Engracia de enero de ese mismo 1880, al que ya nos hemos referido. Aunque por la fecha de este anteproyecto, cuatro meses anterior a la entrega del plano de Casañal al Ayuntamiento, la base no era la misma, es indudable que si hubiera sido la del prometido plan de ensanche que, por lo que parece, no llegó a concluir²³.

Por su parte, el anteproyecto de ensanche de la ciudad elaborado por el mismo Casañal y los tres trabajos alternativos realizados en 1906 para acompañar a otras tantas alegaciones²⁴ utilizaron el plano de 1899, y todavía el arquitecto municipal Miguel Ángel Navarro Pérez —hijo de Félix— dibujó sobre esa base el *plano preliminar de ensanche parcial y parque de Zaragoza* a escala de 1:2.000 en enero de 1922, aprobado por el Ayuntamiento como marco urbanístico general con que apoyar los proyectos de la Gran Vía sobre el Huerva y del gran parque que en 1929 se inauguraría con el nombre de Primo de Rivera —actual parque de José Antonio Labordeta— (BETRÁN, 2013). En 1925, el Ayuntamiento ya creyó necesario un soporte cartográfico más preciso y actualizado y, bajo la dirección de Navarro, formó el plano topográfico sobre el que el arquitecto dibujaría el proyecto de plan general de ensanche aprobado inicialmente en 1927 (NAVARRO, 1927). Por fin, en 1932 se encargó al Instituto Geográfico y Catastral la puesta al día del plano del casco histórico de Casañal y el muy detallado levantamiento topográfico y parcelario de la zona de ensanche y extrarradio de la ciudad que serviría de base al plan de ensanche aprobado —ahora definitivamente— en 1934 (NAVARRO, 1934; BETRÁN, 2013)²⁵.

Así pues, desde 1925 los planos de Zaragoza de 1880, 1899 y 1908 no tienen otro valor, aunque éste sea muy estimable, que el de fieles representaciones del estado de la ciudad en tres momentos no muy lejanos, pero separados

por profundas transformaciones materiales y sociales. Sin embargo, los trabajos terminados en 1892 y 1911 han mantenido su utilidad práctica durante mucho más tiempo, en razón del detalle con que representaron la realidad y de los datos sobre la propiedad que incluyeron.

Ese detalle fue particularmente apreciado a partir del momento en que, felizmente concluidos los largos años del desarrollismo urbanístico franquista, el planeamiento dirigió su interés hacia el centro histórico. Aunque la base cartográfica de la revisión del *Plan general de ordenación urbana de Zaragoza* de 1986 fue el plano de la empresa Galtier Hispania de 1970-74 convenientemente actualizado, todavía sus planos detallados del centro recurrieron al trabajo de 1911 para reproducir las plantas de edificios monumentales que carecían de levantamientos más recientes, fiables y asequibles (AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, 1986). Tras decenios de planeamiento de grandes manchas, el Casañal de 1911 daba la base para formar planos de información y ordenación que, al menos en su apariencia, recordaran los trabajados estudios sobre la relación entre tipología edificatoria y morfología urbana que desde los años 1960 se desarrollaban en Italia (ROSSI, 1966; CANIGGIA, 1979; DEL POZO, 1997), Francia (PANERAI & *al.*, 1999; PINON, 2001) y, en los 70 y 80, también en Cataluña, el País Vasco, Andalucía y otras zonas de España (LINAZASORO, 1978)²⁶.

Volvió a recurrir en varias ocasiones a las plantas arquitectónicas de 1911 el *Catálogo de edificios y conjuntos de interés histórico-artístico* aprobado por el Ayuntamiento de Zaragoza en 2006²⁷. Si para entonces la mayoría de los inmuebles de valor monumental contaban con levantamientos más detallados y actualizados, el trabajo de Casañal documentaba las plantas de muchos edificios residenciales con menor grado de protección y su conformación en momentos más próximos a su construcción.

Aparte de estos usos más vinculados a la historia o la protección de los inmuebles protegidos, el parcelario de 1911 sigue siendo un documento de incalculable valor para analizar la propiedad urbana y su relación con la forma

²³ Navarro redactó una memoria y dibujó un plano para la reforma interior de la ciudad de los que se conservan mínimas referencias. El proyecto pasó a propiedad de Luis Brun, futuro delineante municipal, que en sus años de estudio en la Escuela Industrial lo mostró en clase a Magdalena, arquitecto municipal y profesor de dibujo. Como éste murió en 1910, el plano perdido hubo de ser anterior a esta fecha, lo que sugiere que probablemente se dibujaría sobre la base de Casañal (BETRÁN, 2013).

²⁴ Realizados por el ingeniero industrial Emilio Burbano, Antonio Torrens —al servicio de la Asociación de Propieta-

rios de Fincas Urbanas— y un anónimo XXX que bien podría ser Félix Navarro (BETRÁN, 2014).

²⁵ El plano del Instituto Geográfico y Catastral puede consultarse en http://www.zaragoza.es/ciudad/urbanismo/planeamiento/enlace/usic/cartografia/plano_1935.htm.

²⁶ Ver también, por ejemplo, los trabajos del grupo sevillano *Seminario Arquitectura y Ciudad* que reunió el número 11 de la revista barcelonesa *2C construcción de la ciudad* (1978).

²⁷ Puede consultarse en http://www.zaragoza.es/urbanismo/planeamiento/buscar_Catalogo.

edificada en un momento previo, pero ya muy próximo, a la irrupción de la propiedad horizontal y la liquidación de los grandes patrimonios inmobiliarios decimonónicos que conllevó²⁸, y a las grandes transformaciones producidas a partir de la guerra civil. Del mismo modo, las hojas de 1892 permiten aproximarse a la propiedad del suelo entonces rústico y hoy en buena parte urbanizado o urbanizable. Por ese motivo, los servicios técnicos municipales encargados de la gestión urbanística siguen utilizando ambos trabajos cotidianamente.

5. Conclusiones

El Ayuntamiento de Zaragoza encomendó al topógrafo Dionisio Casañal la formación de tres planos que sirvieran como instrumentos cartográficos para las operaciones de planificación y gestión urbanísticas. El esfuerzo económico que tuvo que realizar la corporación municipal se vio recompensado por los resultados. El rigor técnico con que se ejecutaron, conforme a las especificaciones del IGE en sus instruccio-

nes y reglamentos para esta clase de trabajos, y reflejado en la época en los diversos premios internacionales con que fueron galardonados, así como la abundante y detallada información que contuvieron, explican que fueran la base habitual de los trabajos urbanísticos realizados en la ciudad hasta que, hacia 1925, el perfeccionamiento de los medios técnicos cartográficos y la propia evolución del plano, tan transformado desde comienzos del siglo XX, obligaron a reconocer su obsolescencia.

No obstante, los servicios técnicos municipales nunca han dejado de utilizar el plano del término municipal de 1892, tan rico en datos relativos a la propiedad rústica, ni el parcelario del casco antiguo de 1911, que contiene detallada información sobre la propiedad urbana y el dibujo de las plantas interiores de edificios protegidos por su valor histórico-artístico. Sin duda alguna, los miembros de la Corporación no podían imaginar la dilatada vigencia en el tiempo que tendrían estos planos cuando acordaron encomendar su ejecución a Dionisio Casañal hace más de un siglo.

6. Bibliografía

- ADIEGO, E. & *al.*, (1980-1984): *Zaragoza barrio a barrio*, 4 vol. Ayuntamiento de Zaragoza, Zaragoza.
- AGUERRI MARTÍNEZ, F. & *al.*, (2003): *Félix Navarro. La dualidad audaz*. Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón, Zaragoza.
- ANGUITA CANTERO, R. (1997): *Ordenanza y Policía Urbana. Los orígenes de la reglamentación edificatoria en España (1750-1900)*. Universidad de Granada & Junta de Andalucía, Granada.
- AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA (1986): *Plan general municipal de ordenación de Zaragoza. Plano de ordenación del suelo urbano*. Ayuntamiento de Zaragoza, Zaragoza.
- BASSOLS COMA, M. (1996): «Los inicios del derecho urbanístico en el periodo del liberalismo moderado y en el sexenio revolucionario (1846-1876): el Ensanche de la ciudad como modelo urbanístico y sistema jurídico». *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 107-108: 19-51, Ministerio de Fomento, Madrid.
- BERNAD ROYO, E. (1984): *La instrucción primaria a principios del siglo XX. Zaragoza, 1894-1914*, Institución Fernando el Católico, Zaragoza.
- BETRÁN ABADÍA, R. (2013): «El pingüe negocio. Casas baratas y ordenación urbanística en Zaragoza (1920-1943)». En: M. A. NAVARRO PÉREZ, *Memoria. Plan general de ensanche de la ciudad. Zaragoza, 1934*, edición facsímil, Institución Fernando el Católico, Zaragoza: 1-368.
- (2014): «Zaragoza, 1908. La construcción de la ciudad burguesa». En: R. BETRÁN ABADÍA & L. SERRANO PARDO: *La Zaragoza de 1908 y el plano de Dionisio Casañal*, Institución Fernando el Católico, Zaragoza: 13-165.
- CANIGGIA, G. (1979): *Tipología de la edificación. Estructura del espacio antrópico*, Celeste, Madrid, 1995.
- CASAÑAL Y ZAPATERO, D. (1877): *Bases para el levantamiento del plano de esta capital y zona exterior presentadas al Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza*. Imprenta de Francisco Castro, Zaragoza.
- (1880): *Bases facultativas, económicas y especiales presentadas al Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza para la ampliación de los trabajos del plano de la capital hasta los límites del término municipal*. Imprenta de F. Castro, Zaragoza.
- DE MIGUEL, R. (2010): «Ricardo Magdalena. Urbanista en los inicios del Ensanche zaragozano». En: R. DE MIGUEL (coord.): *Ricardo Magdalena: Un siglo de modernidad*. Real Academia de Nobles y Bellas Artes de San Luis, Zaragoza: 97-124.
- DEL POZO, A. (ed.) (1997): *Análisis urbano. Textos*. Universidad de Sevilla, Sevilla.

²⁸ Como hemos indicado, Casañal consignó en cada inmueble el nombre del propietario. Ha de tenerse presente que en aquel momento el suelo y todo lo construido sobre él

sólo podían tener uno, ocupando cada casa el dueño y sus inquilinos, si los tenía.

- ESCUADERO ESCUDERO, F. de A. & M. P. GALVE IZQUIERDO (2013): *Las Cloacas de Caesaraugusta y Elementos de Urbanismo y Topografía de la Ciudad Antigua*. Institución Fernando el Católico, Zaragoza.
- FAUS PUJOL, M. del C. (1988): *La orilla izquierda del Ebro zaragozano (proceso de urbanización)*. Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Zaragoza, Aragón y Rioja & Ayuntamiento de Zaragoza, Zaragoza.
- FERNÁNDEZ CUESTA, G. (2011): «Crecimiento urbano y modernización en España entre 1857 y 1900». En *Ería. Revista cuatrimestral de Geografía*, 84-85: 5-46. Universidad de Oviedo, Oviedo.
- & F. QUIRÓS LINARES (dirs.) (2010): *Atlas temático de España*, tomo I. Ediciones Nobel, Oviedo.
- FERRER RODRÍGUEZ, A. & J. A. NIETO CALMAESTRA (2014): «Cartografía urbana de la ciudad de Almería a mediados del siglo XIX: el plano de Pérez de Rozas y el levantamiento topográfico-catastral de la Junta General de Estadística». *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 77: 65-90. Societat Catalana de Geografia, Barcelona.
- GARCÍA LASAOSA, J. (1979): *Desarrollo urbanístico de Zaragoza (1885-1908)*. Institución Fernando el Católico, Zaragoza.
- GERMÁN ZUBERO, L. (1994): «Empresa y familia. Actividades empresariales de la sociedad "Villarroya y Castellano" de Aragón (184-1910)». *Revista de Historia Industrial*, 6: 75-93. Universidad de Barcelona, Barcelona.
- (1996): «Acampos. El proceso de privatización de los pastos en Zaragoza (1699-1901)». *Agricultura y Sociedad*, 79: 85-116. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid.
- GONZÁLEZ TASCÓN, I. & I. BESTUÉ CARDIEL & I. VELÁZQUEZ (2006): «The Organization of Building Work and Construction of Siphons in Roman Aqueducts in Hispania». En: M. DUNKELD *et alii* (eds.): *Proceedings of the Second International Congress on Construction History*, vol. 2. Short Run Press, Exeter: 1305-1321.
- HERNÁNDEZ VERA, J. A. & J. NÚÑEZ MARCÉN (2000): «La ordenación del espacio de la Zaragoza prerromana y romana». *Salvía. Estudios de Prehistoria y Arqueología*, 1: 181-202. Universidad de Zaragoza, Zaragoza.
- LINAZASORO, J. I. (1978): *Permanencias y arquitectura urbana. Las ciudades vascas de la época romana a la Ilustración*. Gustavo Gili, Barcelona.
- MARÍN PERELLÓN, F. J. & C. CAMARERO BULLÓN (2011): «Las Minutas Topográficas de Madrid del Instituto Geográfico Nacional». En: F. J. MARÍN PERELLÓN & C. CAMARERO BULLÓN (eds.): *La planimetría de Madrid en el siglo XIX. Levantamientos Topográficos del Instituto Geográfico Nacional*. Ministerio de Fomento, Madrid: 7-23.
- MARTÍN LÓPEZ, J. (1999): *Francisco Coello. Su vida y obra. 1822-1898*. Centro Nacional de Información Geográfica, Madrid.
- MONCLÚS FRAGA, F. J. (1999): «Las ciudades españolas en la Edad Contemporánea: procesos de crecimiento y estrategias urbanas». En: F. R. GARCÍA VERDUGO & F. ACOSTA RAMÍREZ (coords.): *Córdoba en la Historia: La Construcción de la Urbe*. *Actas del Congreso. Córdoba 20-23 de mayo, 1997*. Ayuntamiento de Córdoba & Fundación «La Caixa», Córdoba: 357-372.
- MURO, J. I. (2007): «Las realizaciones catastrales de la Junta General de Estadística». En *150 aniversario de la Comisión de Estadística General del Reino*. Instituto Nacional de Estadística, Madrid: 305-334.
- & F. NADAL & L. URTEAGA (1996): *Geografía, estadística y catastro en España. 1856-1870*. Ediciones del Serbal, Barcelona.
- NADAL, F. (2007): «El proyecto catastral de Francisco Coello». En *150 aniversario de la Comisión de Estadística General del Reino*. Instituto Nacional de Estadística, Madrid: 287-334.
- (2011): «Miquel Garriga i Roca i el plànol de Barcelona, 1856-1862». *Quaderns del Seminari d'Història de Barcelona*, 26 (núm. monográfico), 79 p., Arxiu Històric de la Ciutat de Barcelona, Barcelona.
- NAVARRO PÉREZ, M. A. (1927): «Plano de ensanche de Zaragoza». *Arquitectura*, 103: 405-408. Sociedad Central de Arquitectos, Madrid.
- (1934): *Plan general de ensanche de la ciudad. Zonas 1 y 2 (Miralbueno y Miraflores)*. Memoria. Ayuntamiento de Zaragoza & Heraldo de Aragón, 2013 (facsímil en Zaragoza de la Institución Fernando el Católico).
- ORTEGA VIDAL, J. (2011). «La Planta de Madrid, 1856-1874». En F. J. MARÍN PERELLÓN & C. CAMARERO BULLÓN (eds.): *La planimetría de Madrid en el siglo XIX. Levantamientos Topográficos del Instituto Geográfico Nacional*. Ministerio de Fomento, Madrid: 24-32.
- OYÓN, J. L. & A. GARCÍA ESPUCHE (1994): «Crecimiento de las ciudades (1840-1936)». En: F. BONAMUSA & J. SERRALLONGA (eds.): *La Sociedad Urbana en la España contemporánea*. Asociación de Historia Contemporánea, Barcelona: 11-21.
- PANERAI, P. & J. C. DEPAULE & M. DEMORGON (1999): *Analyse urbaine*. Parenthèses, Paris.
- PINON, P. (2001): «La transición desde la ciudad antigua a la ciudad medieval: permanencia y transformación de los tejidos urbanos en el Mediterráneo Oriental». En *La ciudad medieval: de la casa al tejido urbano*. Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca: 179-213.
- REHER, D. S. (1994): «Ciudades, procesos de urbanización y sistemas urbanos en la Península Ibérica, 1550-1991». En: M. GUARDIA & F. J. MONCLÚS & J. L. OYÓN (dirs.): *Atlas histórico de ciudades europeas. Península Ibérica*. Barcelona, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, Barcelona: 1-29.
- ROSSI, A. (1966): *La arquitectura de la ciudad*. Gustavo Gili, Barcelona, 1981.
- SERRANO PARDO, L. (2014): «Dionisio Casañal, el cartógrafo de Zaragoza». En: R. BETRÁN ABADÍA & L. SERRANO PARDO: *La Zaragoza de 1908 y el plano de Dionisio Casañal*. Institución Fernando el Católico, Zaragoza: 167-191.
- TERÁN TROYANO, F. de (1996): «Evolución del planeamiento urbanístico (1846-1996)». *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 107-108: 167-184. Ministerio de Fomento, Madrid.
- URTEAGA, L. (2007): «La Escuela del Catastro». En *150 aniversario de la creación de la Comisión de*

- Estadística General del Reino*. Instituto Nacional de Estadística, Madrid: 267-286.
- (2011): «El profesorado de la Escuela del Catastro». *CT/Catastro*, 71: 29-53. Dirección General del Catastro, Madrid.
- VILLANOVA, J. L. (2011a). «Dionisio Casañal y Zapatero: del catastro a la topografía (1864-1878)». En C. MONTANER & F. NADAL & L. URTEAGA (eds.): *Cartografia i agrimensura a Catalunya i Balears (segles XIX-XX)*. Institut Cartogràfic de Catalunya, Barcelona: 209-223.
- (2011b): «El Plano de Córdoba (1884) de Dionisio Casañal y Zapatero». *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, 49: 123-152. Universidad de Granada, Granada.
- (2014): «La cartografía de las plazas fuertes españolas: el caso del plano de Pamplona de 1882». *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 77: 345-368. Societat Catalana de Geografia, Barcelona.
- & M. L. PALANQUES & M. CALVO (2015): «El plano de Vitoria de Dionisio Casañal (1888)». *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XIX (501). Universidad de Barcelona, Barcelona. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-501.pdf>.
- YESTE NAVARRO, I. (1999-2000): «Una aproximación al urbanismo de Félix Navarro. El ensanche de Zaragoza de 1880». *Tvriaso*, XV: 175-190. Centro de Estudios Turiasonenses, Tarazona (Zaragoza).

Abstracts

Strategic focus of urban sustainability action in regional planning in Italy: the conurbation of Cosenza-Rende (Calabria)

Mauro FRANCINI & Annunziata PALERMO & Maria Francesca VIAPIANA

Abstract: The sustainable development applied to planning is complex and systematised. The integration of the needs of territorial development and the protection of the environment has not managed to be configured as a “system”; and seldom have the environmental aspects been evaluated in a real and substantive way in the definition and execution of the urban actions. In Italy, the relationship between the different levels of environmental and urbanistic planning is often fragmented, as regards both competences and decision-making. It is necessary to have a transition towards integrated, well-defined, policies, which produce coordinated strategic objectives aligned with the different competences and complementary to the different levels of the Plan, and actions which are really carried out within the established periods and whose results can be verifiable. The article presents the results of a scientific study aimed at the identification of an effective coordination model in the complex system of the different levels of government in Italy, which ensures the unity of methods, criteria and approaches in the planning process. Based on the hypothesis that ordinary urban plans require opening up more and more to a strategic focus, while maintaining their functions, the study identifies the regional level as the most suitable for carrying out the functions of management and coordination in the environmental aspects within the framework of territorial organisation, as it connects the characteristics of the Regional Plan with some aspects of the strategic environmental planning. The study also identifies the level of action in the city networks in order to define and put into practice the strategic objectives for urban sustainability and compatibility with the natural environment. In this regard, the results of a study carried out in a network of average sized cities with high density situated in the north of Calabria (Italy) are shown.

Keywords: Urban Sustainability. Regional Planning. City Networks. Urban Areas. Cosenza Rende (Italy).

Infrastructure policy in Spain. A model to revise

Josep Vicent BOIRA MAIQUES

Abstract: Transport infrastructures have always been a concern in the contemporary history of Spain. For a long time, the difference of the economic and social development of the country was measured with regard to the world and especially with regard to the neighbouring countries of Europe, using this standard. In the xx century, and especially from the decade of the 80s, the investment in transport in Spain was intensified and reached a peak between 1997 and 2009. With this investment, Spain achieved a level similar -and even superior- to other countries of the European Union. However, this growth was achieved with controversial presuppositions which gave priority to extension over use, equity over efficiency, reproducing the Isabelino period (that of Isabel II, in the middle of the xix century) which is when the State became preoccupied by this type of policy. It is necessary to adapt the transport infrastructures to a new scenario, strengthening freight transport, abandoning the radial net map and assuming Spain belonging to a trans-European network which has to leave its mark on future decisions. Only by strengthening the exterior connections serving the productive economy and abandoning the old model of infrastructures based on “excess capacity”, developing a new non-hierarchical network structure and a focusing almost exclusively on passengers will it be possible to address the challenges of the xxi century. Analysing the origin of the model in the Isabelino period of the xix century, the article explores the construction of this model and its consequences for the present time, as well as its necessary revision.

Keywords: Infrastructure Policy. Spain. Transport. History of Public Works.

Recovering the urban concept of district. Urban units and urban regeneration in Castile and Leon

Juan Luis DE LAS RIVAS & Miguel FERNÁNDEZ-MAROTO
& Enrique RODRIGO GONZÁLEZ & Mónica MARTÍNEZ SIERRA

Abstract: The growing importance of urban regeneration —Law 8/2013, on Urban Rehabilitation, Regeneration and Renovation and Autonomous Community Laws— requires a more precise and coherent organisation of the urbanised land in the existing city. Some Autonomous Communities have been introducing novel concepts regarding sectoring urban land, and its usefulness for urban regeneration may be essential. In particular, Castile and León has proposed the concept of the “urban units”, whose conditions and possibilities are intended to be analysed, also evaluating the perspectives opened up by other Autonomous Community legislations. To achieve this, the focus on the urban units in the revision work of the General Urban Plan of Valladolid is presented, trusting in the possibilities of this concept. The methodology applied in order to evaluate its urban conditions —density, facilities, etc.— is also shown. Previously disciplinary antecedents such as the neighbourhood unit are analysed. After a synthesis of the analogies in other Autonomous Communities legislation, the criteria defining the urban units in Castile and Leon are addressed as its urban legislation has been innovative as regards boosting urban regeneration. This demonstrates the usefulness of the concept of urban units for the diagnosis of the consolidated urban space, but also its role as an instrument for the organisation of the urbanised land which, starting from an integral vision of the existing city, facilitates the regeneration of its spaces. The dynamism of urban legislation cannot ignore this practice and must not forget that, as proposed by the integrated approach, it is capable of linking society with the policies aimed at making the city more liveable.

Keywords: Urban Units. Urban Regeneration. District. Integrated Urban Development. Castile and Leon. Valladolid.

Reinvention of heritage and urban revitalising. As regards the Malaga model

Víctor FERNÁNDEZ SALINAS & Rocío SILVA PÉREZ

Abstract: The subject of this article is the recent urban requalification and transformation processes in Malaga and their links with the changes operated in the understanding of heritage and its use as a touristic attraction. The city is analysed in terms of space and assets, attending to the means that have conformed the urban model implemented by the Public Administrations (urban and strategic approach). The article starts from the following cases: Malaga is a city with a legacy of ongoing urban decay; important pockets of empty land; numerous natural and cultural resources, although of a very different character regarding its social recognition and its state of conservation; and involved in a process of heritage reinvention supported by a substantial offer of museums. As a result of this, the city is immersed in the configuration of a new touristic-speculative model which uses and reinvents heritage as a strategy for achieving more projection and attractiveness in the context of the global market of touristic flows. This is projected in very powerful urban transformations which are profoundly unequal in heritage and urbanistic terms, as analysed in the article. This concludes with the analysis of the different materialisations of the model (the cities within the city) and with diagnosis of the most significant scenarios: *a)* areas of heritage reactivation, with two sub-models, depending on whether these are active scenarios of traditional and emerging heritage, or dysfunctional vacant spaces; and *b)* the city, aside from the new heritage and urbanistic model, also with two sub-models: scenarios in reserve for future actions and neglected spaces.

Keywords: Heritage Making. Urban Transformations. Cultural Tourism Approach. Creative Activities.

The District of El Cabanyal-Canyameral of Valencia. History and future

Jorge HERVÁS MÁS

Abstract: The history of El Cabanyal-Canyameral of Valencia and its Historical Area responds to one of the social and urbanistic conflicts with greater media repercussion, which occurred during the last century in Europe, especially due to the Special Urban Plan of Area Renewal (PEPRI) and the proposal for the extension of the Avenida Blasco Ibañez. In fact, this new street was conceived as an intervention proposal of a grand boulevard and a structuring axis which involved extensive demolitions, approximately 217 buildings in the version of 2001 and 196 in that of 2014, in an area with a high level of heritage protection. The article incorporates a historical analysis of El Cabanyal, which explains the main episodes that have affected, in one way or another, the urbanistic growth of the district and its current urban morphology. Since the continual and systematic fires which occurred in this area, the incidence of the extension work on the port of Valencia and its effect on the coast line or the presence of the railway lines and their conditioning on the development of the district. Moreover, the study also starts from the important role, which Judges and Courts have had in drafting a solvent case law which has been extrapolated to the National Superior Court and to the other Superior Courts of the Autonomous Communities. This is why the article also focuses on the judicial pronouncements which have affected the the Special Urban Plan of Area Renewal, from the decisions which have quadrupled the value of the expropriations to the recognition of the plundering of the historical artistic heritage, under the full conviction that Urbanism is also created by judicial decisions. Finally, the text analyses the new scenario produced in El Cabanyal after the derogation of the PEPRI (Special Urban Plan of Area Renewal), from the new measures of urbanistic, architectonic and social nature, without ignoring the imprecisions and distrust which irremediably accompany so many years of paralysation.

Keywords: Cabanyal-Canyameral. Urban Regeneration. Special Urban Plan of Area Renewal. Urban. Plunder.

The plans of Zaragoza by Dionisio Casañal (1880-1911): their use in municipal planning and management

José Luis VILLANOVA VALERO & Ramón BETRÁN ABADÍA

Abstract: The plans of Zaragoza composed by Dionisio Casañal, between 1878 and 1911, have been widely used to access the knowledge of city's urban past. However, until now, the process of the formation of the documents, nor the use given to them in the past or even now a days in the current planning and management of the city-the objectives for which they were made- have not been analysed. This is the purpose of this contribution. To achieve this, a bibliography of the urbanistic evolution of Zaragoza, original documentation on the drafting of the plans, their characteristics and the results obtained together with documentation of the Municipal Urbanism Department have been consulted. The examination verified that some of these plans were used profusely by the municipal technical services for several decades and that some of them continue to be used currently when more than 100 years have elapsed since their execution.

Keywords: History of Cartography. History of Urbanism. Zaragoza. Dionisio Casañal. Urban Planning. Urban Management.

La construcción residencial apoyará el crecimiento en 2017

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

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

«Los bajos tipos de interés y la ausencia de alternativas rentables para el capital hace de la inversión inmobiliaria una opción atractiva para muchos inversores»

José García MONTALVO, «Resopón inmobiliario».
La Vanguardia, Suplemento «Dinero», 1 de enero de 2017.

1. Introducción

El mercado de vivienda de España mantuvo un tono de recuperación moderada y desigualmente distribuido en lo territorial durante 2016. En el presente documento se comenta, en el primer apartado, la evolución de la economía mundial, destacando la mejora de la recuperación observada en el último trimestre de 2016. En el segundo apartado se describe la reciente evolución de la economía española, en la que destaca la fuerza de la demanda interna y la persistencia de un elevado nivel de exportaciones.

El tercer apartado recoge la evolución de los precios y de los alquileres en el mercado de vivienda en España, subrayándose la notable disparidad existente dentro del territorio nacional en la situación del mercado de vivienda. En el cuarto apartado se relata la fuerza de la demanda de vivienda, apoyada en la evolución positiva del empleo y de la renta disponible familiar, subrayándose la presencia continuada de una importante demanda de vivienda por parte de extranjeros. Se ha reforzado la demanda de viviendas de alquiler por parte de los nuevos hogares.

El quinto apartado describe la reacción al alza de la nueva construcción residencial, desta-

cándose asimismo el creciente número de transacciones de suelo urbano realizadas. En el último apartado se comenta la extensión a 2017 de las partidas de gasto previstas para 2016 dentro del marco del Plan 2013-2016, consecuencia de la prórroga presupuestaria establecida tras la creación del nuevo gobierno. Se alude en este apartado a la conveniencia de ampliar el alcance del último plan de vivienda en el escenario que supondrá el nuevo plan de vivienda

2. Economía mundial, 2016-2017

Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), la economía mundial creció en 2016 en un 3,1%, ritmo inferior al de los seis años precedentes. Las economías avanzadas crecieron a un ritmo del 1,6%, mientras que las emergentes lo hicieron en un 4,2%, ligeramente por encima de 2015 (FMI, 2016) (FIG. 1).

En 2016 destacó el débil crecimiento de la Eurozona, pues Estados Unidos pareció mejorar el resultado de 2016 en el último trimestre del año. En dicha área económica sigue predominando un ritmo medio de crecimiento atenuado, a la vista de las previsiones para 2017.

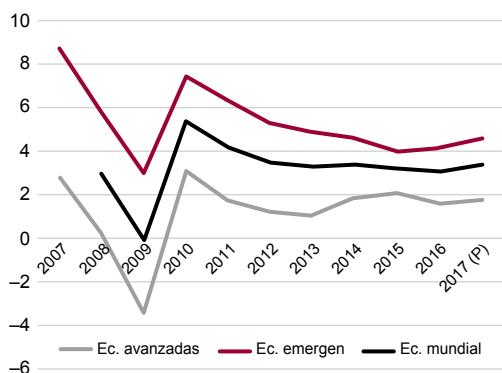


FIG. 1/ **Economía mundial, economías avanzadas y economías emergentes. Tasas anuales de variación del PIB, 2007-2017 (previsión)**

Fuente: FMI.

Según el FMI, los factores que han dado lugar a un crecimiento débil global de la economía mundial son los siguientes: presencia de nuevos *shocks*, como el *Brexit*, reestructuraciones en marcha, como es el caso de China, ajuste de los países exportadores a un fuerte descenso en la relación de intercambio, tendencias bajistas de largo plazo, como la demografía y la productividad.

La reducida recuperación explica el bajo crecimiento del comercio mundial, así como la baja inflación. La debilidad del crecimiento es, pues, el resultado del menor crecimiento de las economías avanzadas. En 2016 tuvo lugar una recuperación parcial en los precios de las materias primas. Los 45 dólares del barril de petróleo en agosto de 2016 supusieron un aumento del 52% respecto de los precios existentes al inicio de 2016 (FIG. 2). La reducción de la producción de petróleo acordada en el otoño de 2016 por la OPEC y los once mayores países productores no integrados en dicha organización ha desempeñado un papel relevante en la elevación de los precios.

Los bancos centrales mantuvieron en 2016 un perfil netamente expansivo en su política. Ello permitió que, tras el referéndum del *Brexit*, los precios de los activos volviesen a subir y que se atenuase la sensación de riesgo. En 2016 solo se han producido elevaciones de los tipos de interés en Estados Unidos.

Conforme se aleja el periodo de crisis se hacen más complejos los factores que afectan al comportamiento global de la economía. Este último es la resultante de una combinación de fuerzas globales y de *shocks* derivados de factores regionales y nacionales.

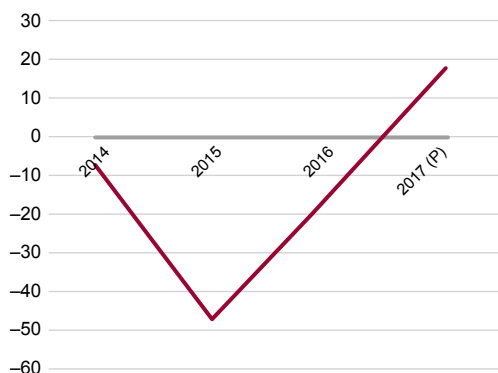


FIG. 2/ **Petróleo: variaciones medias anuales del precio del barril, dólares, 2014-2017 (previsión)**

Fuente: FMI.

En cuanto a las previsiones para 2017, bajo los supuestos de que la política fiscal apoyará a la demanda en los países «avanzados», de que la corrección de la política monetaria será lenta y de que habrá una recuperación parcial de los precios de las materias primas, incluido petróleo, el PIB mundial crecerá en 2017 en un 3,4% (3,1% en 2016). La recuperación puede tomar fuerza a lo largo del año, sobre todo por la mayor fuerza de los países emergentes y en desarrollo. La desaceleración de China y los ajustes en algunos países emergentes a las nuevas condiciones derivadas de unos precios de materias primas más reducidos serán elementos de debilidad.

En los países avanzados habrá una lenta recuperación (1,8%), levemente superior a la de 2016, consecuencia de los diferentes legados de la crisis pasada, del bajo aumento de la productividad y de algunas consecuencias negativas derivadas del *Brexit*. USA, Canadá y Japón tendrán los crecimientos más elevados, mientras que tales crecimientos serán más reducidos en la Eurozona, a pesar de la devaluación del euro frente al dólar, y en el Reino Unido.

En 2017 destaca la relevancia de los riesgos geopolíticos. Existen tres tipos de *shocks* desestabilizantes: las guerras significativas, los *shocks* de inflación y las crisis financieras (WOLF, 2017). Las actuaciones de «alivio cuantitativo» de los bancos centrales no han provocado hiperinflación. Pero la combinación de un fuerte empujón fiscal a la economía, unida a una presión política sobre el banco central (en este caso la Reserva Federal) para que no ponga en marcha políticas de corte restrictivo pueden generar inflación a medio

plazo, caso de Estados Unidos en 2017, aunque hasta 2018 no cambiará la presidencia de la Fed.

Existen posibilidades de crisis financieras significativas en 2017, como es el caso de una crisis en la Eurozona, de desajustes relevantes en China y la de carácter puramente geopolítico, pues no se conocen bien las consecuencias de la política anunciada por el nuevo presidente de Estados Unidos. En 2017, pues, al contrario que en 2016, las acciones políticas pueden afectar a la economía.

3. Un sólido crecimiento del PIB y del empleo en la economía española

En 2016 persistió la recuperación de la economía española, apoyada en las mejores condiciones financieras derivadas de una política monetaria acomodaticia, en la orientación expansiva de la política fiscal y en los menores costes energéticos asociados con los precios más bajos del petróleo. Tras tocar fondo en el 1^{er} trimestre de 2014, el PIB trimestral ha crecido durante nueve trimestres consecutivos, tras el mínimo alcanzado en el primer trimestre de 2014.

En el tercer trimestre de 2016 el PIB estaba un 1,4% por debajo del nivel máximo alcanzado en 2008. A fines de 2016 el PIB se aproximaba al nivel máximo antes citado, mientras que el empleo (ocupados EPA) aún estaba un 10,3% por debajo del nivel máximo de empleo alcanzado en el mismo trimestre de 2008, equivalente a unos 2,1 millones de empleos menos que en la fecha citada (Fig. 3).

Tras haber retrocedido con más intensidad que la Eurozona en la fase de recesión cíclica anterior, en 2015-16 el crecimiento de la economía española ha sido ampliamente superior (3,2% frente a 1,5% en 2016) (Fig. 4). Entre 2014 y 2016 los aumentos de la productividad han sido muy moderados, reflejo de una concentración de la creación de empleos en actividades de escasa generación de valor añadido (comercio, hostelería) (Fig. 5).

Con el cambio cíclico, se ha reforzado en España el papel de la demanda interna, aunque el sector exterior ha continuado efectuando una aportación positiva al crecimiento. La demanda interna es el principal soporte de la economía española en la fase actual del ciclo, aunque en 2016 el resto del mundo aportó 0,4 puntos porcentuales al crecimiento del PIB en un 3,2%.

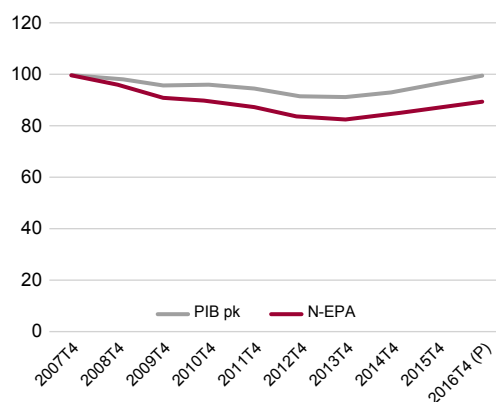


Fig. 3/ PIB precios constantes y Empleo (ocupados EPA) (100=2007 IV), cuarto trimestre., Serie anual 2007-2016 (previsión)

Fuente: INE.

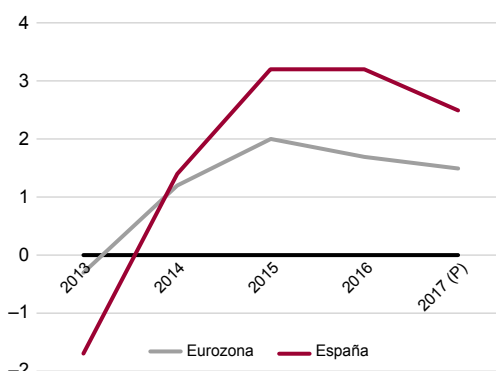


Fig. 4/ Crecimiento anual del PIB (%), España y Eurozona, 2013-2017 (previsión)

Fuente: COMISIÓN UE y BANCO DE ESPAÑA.

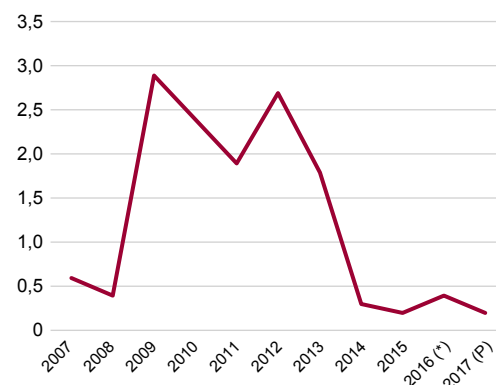


Fig. 5/ España, crecimiento aparente de la productividad del empleo, 2007-2016 (previsión)(%)

Fuente: INE y COMISIÓN UE.

La aportación del resto del mundo descansa en el mayor aumento de las exportaciones, impulsadas por las ganancias de competitividad-precio y por la mayor presencia de empresas dedicadas a exportar con carácter estable. Por su elevado peso dentro de la demanda, destaca el impulso del consumo privado (3,2% en 2016), el mantenimiento prolongado de importantes tasas de variación de la inversión en bienes de equipo (6,7% en 2016) y la recuperación evidente del sector de la construcción, en especial de la construcción residencial.

El consumo se ha apoyado en la creación de empleo, la inversión en vivienda lo ha hecho en una financiación con tipos de interés reducidos. La desaceleración del crecimiento en 2017 se deberá al mayor precio del petróleo, a la menor reducción de costes financieros y al carácter menos expansivo de la política fiscal (ONTIVEROS, 2017).

En cuanto al empleo, los ocupados EPA y los afiliados a la Seguridad Social, indicadores básicos del número de puestos de trabajo, tras tocar fondo en el primer trimestre de 2014, han experimentado una viva recuperación en el periodo 2014-16, que ha sido en especial intensa en 2016, en el caso de los afiliados a la Seguridad Social (FIG. 6). Se dispone de resultados completos de 2016 sobre afiliación, que ha alcanzado un nivel medio de 17.849 miles de afiliados en diciembre de 2016, más de 540.000 nuevos afiliados en un año.

La variación del empleo en 2016 ha sido alta en hostelería, comercio y «administrativos», destacando comercio, con 3,2 millones de afiliados, el 17,7 % del total de la afiliación. La industria se aproximó a los dos millones de afiliados,

11% de la afiliación total. La hostelería absorbe el 8% de la afiliación y la construcción el 6%.

El subsector financiero lleva varios años bajando el total de afiliados, hasta el 2,1% del total en 2016.

La tasa de desempleo, medida en la EPA, aumentó de forma espectacular entre 2007 y 2012, estabilizándose en 2013 y descendiendo a ritmo acusado en los años siguientes. En el tercer trimestre de 2016 se situó en el 18,9%, correspondiente a 4,3 millones de parados, 3,7 millones según el paro registrado en diciembre de 2016 (FIG. 6 bis).

Entre 2014 y 2016 el Índice de Precios de Consumo (IPC) ha registrado aumentos medios anuales negativos. En ese mismo periodo solo en 2015 los salarios presentaron un aumento medio anual del 1%. El impacto del descenso de los precios del petróleo sobre la inflación ha sido muy destacado. Desde septiembre de 2016 el IPC ha vuelto a registrar variaciones mensuales positivas, registrando de momento el repunte en los precios energéticos, lo que ha dado lugar a que en diciembre de este año dicho indicador registrase una variación interanual del 1,6%.

En cuanto a la evolución de la balanza de pagos, tras alcanzar unos déficits espectaculares en 2007-08, ha habido una corrección posterior destacada, llegando a aparecer superávit en 2013, situación que ha persistido en 2015-2016. La corrección del déficit en la recesión es un proceso normal. Resulta más trascendente, sin embargo, que se mantenga el superávit y la aportación positiva al crecimiento de las exportaciones netas cuando la demanda interior crece con fuerza.

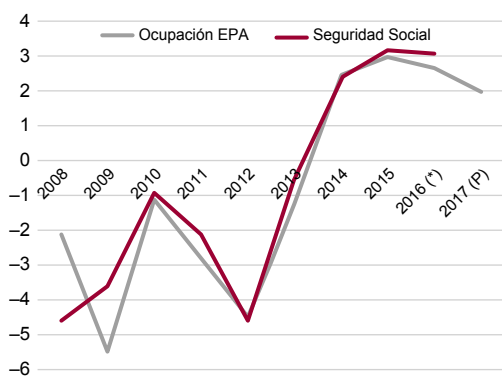


FIG. 6/ Ocupados EPA y Afiliados a la S.Social. Tasas de variación anual (fin de año), 2008-2017 (previsión) (%)

Fuente: INE y Mº DE EMPLEO.

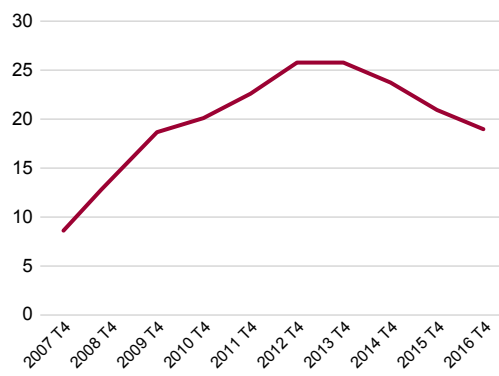


FIG. 6 BIS/ Desempleo (paro), España. Porcentajes sobre la población activa, 2007-2016 (tercer trimestre en este año)

Fuente: INE.

El aumento de presencia de las exportaciones de mercancías y servicios, turismo incluido, que supuso el 33% del PIB en 2015-2016, más de siete puntos por encima del nivel de 2007, revela la continuidad de la exportación en las empresas españolas. Más del 60% de dichas exportaciones se destinan a la Unión Europea.

El déficit de las administraciones públicas se está revelando como el de más difícil corrección para la economía española tras la pasada recesión. Dicho desequilibrio se hace más soportable en el contexto actual de bajos tipos de interés, pero sería de más difícil atención en el caso de producirse elevaciones significativas en los tipos de interés.

Tras alcanzar un déficit del 4,6% del PIB en 2016, desde la Comisión UE se presiona a España para que cumpla la letra del Pacto por la Estabilidad y Crecimiento, que fija en el 3% el tope máximo de déficit de las AA. Públicas. La reciente reforma introducida en diciembre de 2016 en el Impuesto sobre Sociedades podría dar lugar a que en 2017 dicho déficit se quedase en el 3,1%, que es coherente el compromiso asumido por España con la Comisión UE de que dicho déficit esté por debajo del 3% en 2018.

4. Mercado de vivienda (I). Los precios

2016 fue el tercer año de recuperación del mercado de vivienda en España, tras la prolongada recesión desarrollada entre 2007 y el primer trimestre de 2014. En el periodo transcurrido de reactivación los precios de las viviendas han aumentado en un 10,8%, se han

vendido más de 1.200.000 viviendas, y las viviendas iniciadas, que han reaccionado al alza en 2016, se aproximarán a las 67.000 en este ejercicio. Las condiciones de financiación han sido muy favorables y los tipos de interés se puede decir que «están bajo mínimos». Sin embargo, conforme se fortalece la recuperación y suben precios y alquileres, crece el problema de acceso.

El índice de precios de vivienda (IPV), elaborado por el INE a partir de los datos declarados en las escrituras de compraventa, desaceleró su variación en el tercer trimestre de 2016 (0,8% frente al 1,8% en el trimestre anterior), situándose en un nivel superior en un 4% al del año anterior en dicho periodo (FIG. 7). Desde que cambió el perfil del ciclo del mercado de vivienda los precios de las viviendas han crecido muy por encima de los precios de consumo y de los niveles salariales (FIG. 8). Los bajos tipos de interés han contribuido a que los aumentos de precios de la vivienda no afecten apenas a los precios de consumo, no existiendo un acople perfecto entre precios y alquileres (BCE, 2016).

El aumento acumulado de los precios de las viviendas desde el mínimo alcanzado en el primer trimestre de 2014 ha sido del 10,8%, según el IPV del INE. La Comunidad de Madrid (17,3%), Baleares (16,5%) y Cataluña (15,5%) presentaron los aumentos acumulados más intensos, resultando las variaciones de Castilla y León y de Rioja (3,8% en ambos casos) las menos acusadas (FIG. 9). En el tercer trimestre de 2016, frente a un crecimiento interanual del índice del 4% las variaciones mayores fueron la de Madrid (7,8%) y Cataluña (6,6%) y la más reducida la de Asturias (0%).

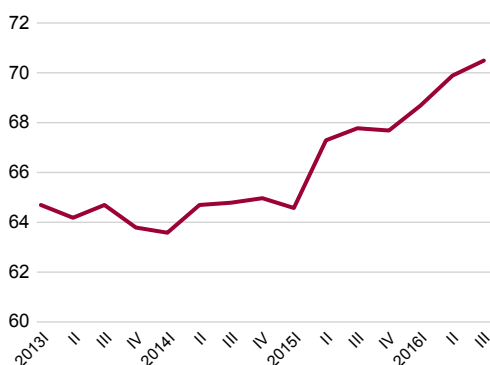


FIG. 7/ Índice de precios de vivienda (100=2007). Serie trimestral 2013-2016. Elaborado a partir de los datos de notarios (escrituras)

Fuente: INE.

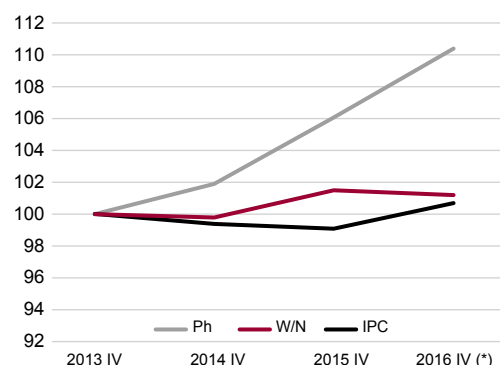


FIG. 8/ Precios de las viviendas (IPV), Salarios medios por ocupado (W/N) e Índice de precios de consumo (IPC), 100=2013 IV

Fuente: INE.

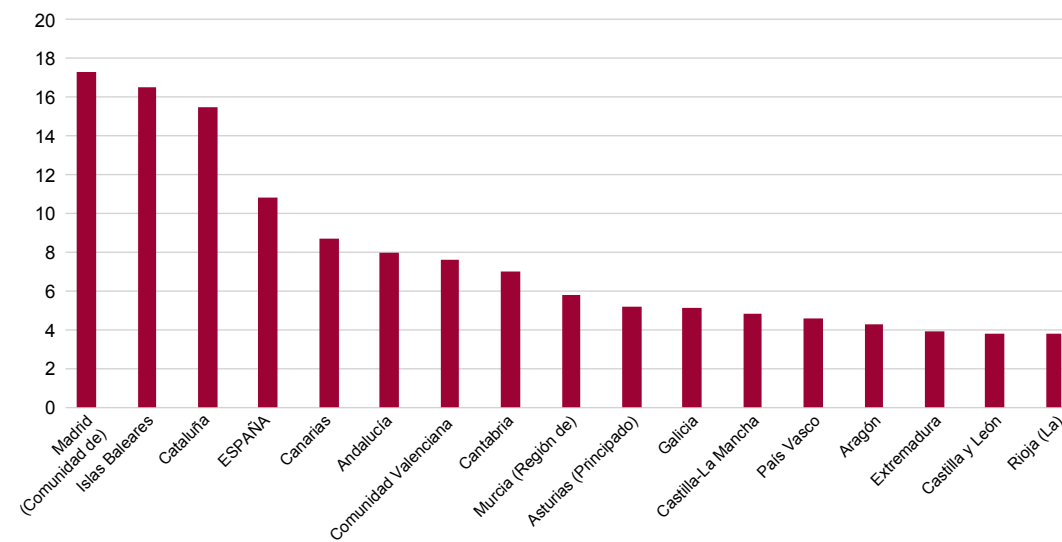


Fig. 9/ Índice de precios de vivienda (datos de Notarios). Variaciones acumuladas en la etapa de recuperación. 2016III/14 I(%)

Fuente: INE.

En cuanto a las cifras absolutas de precios de las viviendas, en el tercer trimestre de 2016 el nivel medio de los precios de tasación estimados por el Ministerio de Fomento ascendió a 1.499,7 euros/mm², un 1,6% sobre el mismo periodo de 2015. Las autonomías con precios más elevados fueron las de País Vasco (2.361,9 euros/m²) y Comunidad de Madrid (2.165,4 euros/mm²). El nivel más reducido correspondió a Extremadura, 856 euros/mm², un 64% por debajo de los precios de la autonomía con niveles mayores (FIG.10).

Los datos de la Sociedad de Tasación correspondientes a los precios de venta de las viviendas de nueva construcción a 31.12.2016 arrojaron un precio medio para todas las capitales de provincia de España de 2.120 euro/m². Esto supuso una variación interanual del 3,3%. Por autonomías los precios más elevados fueron los de Cataluña (3.164 euros/m²), y los más reducidos los de Extremadura (1.135 euros/m²).

En cuanto a los alquileres, los datos de Fotocasa relativos a noviembre de 2016 revelan la

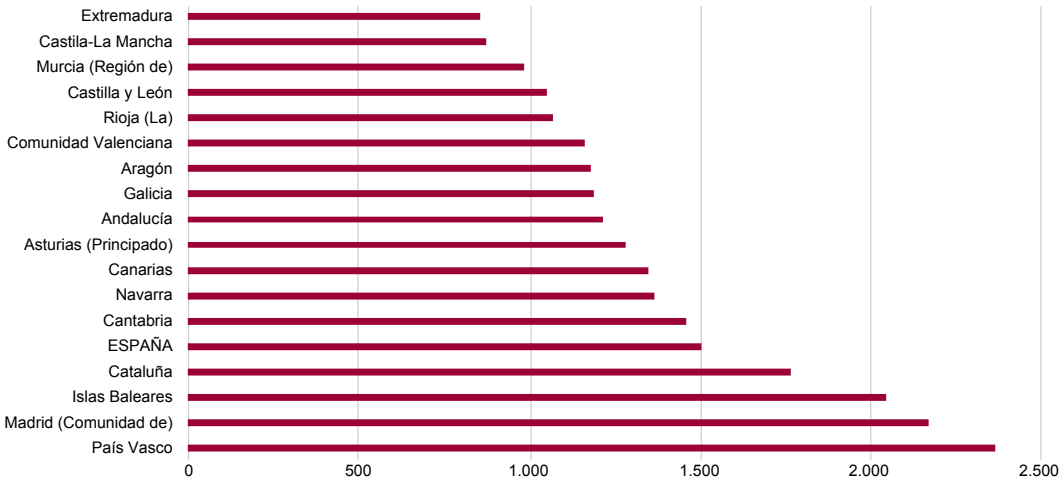


Fig. 10/ Viviendas, valores de tasación, euros/m². Primer trimestre de 2016. España y CC. Autónomas

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

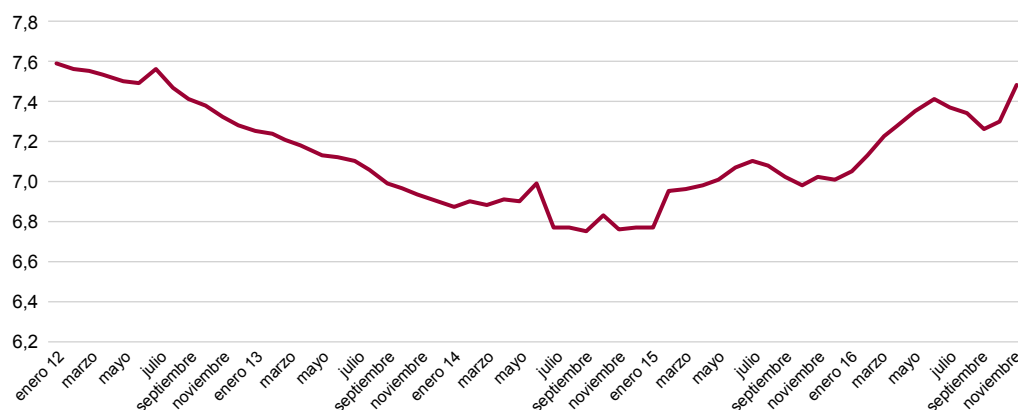


Fig. 11/ Precio medio del alquiler, España, euros/m². Serie mensual, 2012-16

Fuente: FOTOCASA.ES.

presencia de un precio medio de alquiler de 7,48 euros/m²-mes, un 6,6% superior al del mismo mes del pasado ejercicio (FIG. 11). El aumento acumulado de los alquileres sobre el nivel más reducido alcanzado al final de la pasada recesión, correspondiente en este caso a septiembre de 2014, fue del 10,8%, coincidiendo así con la variación acumulada en la recuperación por los precios de las viviendas.

Si se comparan las variaciones anuales registradas en 2016 por los diferentes indicadores de precios, aparece la variación de los alquileres (6,6%) como la más intensa, seguida por el IPV (4%). El importe medio de las hipotecas registró la menor variación, con una caída interanual del 1,1% en octubre de 2016 (FIG. 12).

La Costa Mediterránea, los archipiélagos y las mayores capitales de provincias han presenta-

do los mayores crecimientos de precios en la fase de recuperación por la que ahora atraviesa el mercado de vivienda. Dicha evolución es diferente en el resto del territorio, en especial en el interior de la península, excluida la provincia de Madrid.

5. Mercado de vivienda (II). Demanda y financiación

La demanda de vivienda se vio favorecida en 2016 por el comportamiento positivo de las variables reales (empleo y renta disponible de los hogares) y, sobre todo, por las excepcionales condiciones de financiación, entre las que destacó el descenso de los tipos de interés. Las compras de viviendas por extranjeros volvieron a desempeñar un papel destacado en el conjunto de las ventas en 2016.

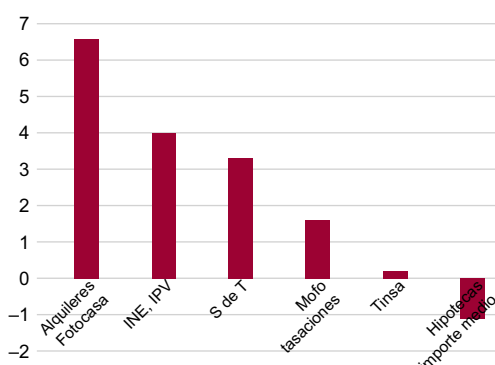


Fig. 12/ Indicadores de precios de vivienda y de alquileres, según diferentes indicadores Tasas de variación 2016/15 (%)

Fuente: INE, FOTOCASA, MINISTERIO DE FOMENTO, TINSA.

Los indicadores de empleo, los ocupados según la Encuesta de Población Activa, y los afiliados a la Seguridad Social, registraron crecimientos destacados en 2016 (FIG. 13). La variación de la afiliación a la Seguridad Social fue del 3,3% entre diciembre de 2016 y el mismo mes del año precedente, correspondiente a un aumento absoluto de la afiliación de más de 560.000 empleos. El último dato disponible de los ocupados EPA señaló una variación interanual del 2,7% en el tercer trimestre. La previsión para 2017 es de un aumento de este último indicador en un 2% en 2017, correspondiente a 478.000 ocupados.

La información procedente de la Contabilidad Nacional del INE señala una variación del 2,6% en la renta disponible de los hogares (datos de los dos primeros trimestres del año),

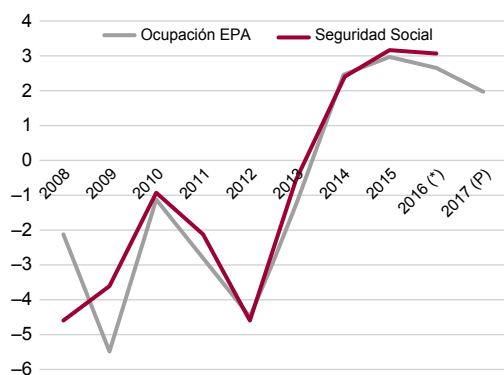


FIG. 13/ Ocupados EPA y Afiliados a la S.Social. Tasas de variación anual (fin de año), 2008-2017 (previsión) (%)

Fuente: INE Y MINISTERIO DE EMPLEO.

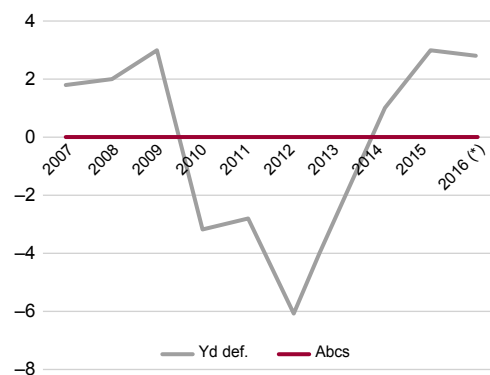


FIG. 14/ Renta disponible de los hogares, deflactada con el IPC. Tasas de variación anual, 2007-2016 (previsión)

Fuente: INE.

aumento que asciende al 2,8% si se deflacta con el aumento medio del IPC (FIG. 14). La tasa de ahorro sobre la renta disponible se mantuvo en torno al 7% en 2016, nivel equivalente al del año anterior. El crecimiento del empleo debió incidir en la mejoría de la renta disponible en 2016.

Las variables financieras contribuyeron en 2016 al aumento de las ventas de viviendas. El tipo de interés de los préstamos a comprador de vivienda fue de 1,94% en noviembre de 2016, dos décimas porcentuales por debajo del mismo mes del año anterior. El Euribor a doce meses, que sigue siendo el indicador más utilizado como índice de referencia de los

préstamos hipotecarios a comprador, se mantuvo situado en niveles negativos entre febrero y noviembre de 2016 (FIG. 15). El diferencial entre el tipo nominal y el índice de referencia se mantuvo situado en torno a los dos puntos porcentuales a lo largo de todo el año (FIG. 16).

Los nuevos préstamos a comprador de vivienda aumentaron en un 7,7% sobre el año anterior en el periodo enero-noviembre de 2016, correspondiente a un volumen de financiación de 38.200 millones de euros. Dicha evolución fue la resultante de una caída del 28,8% en los créditos renegociados y de un aumento del 21,5 % en las nuevas operaciones (FIG. 17).

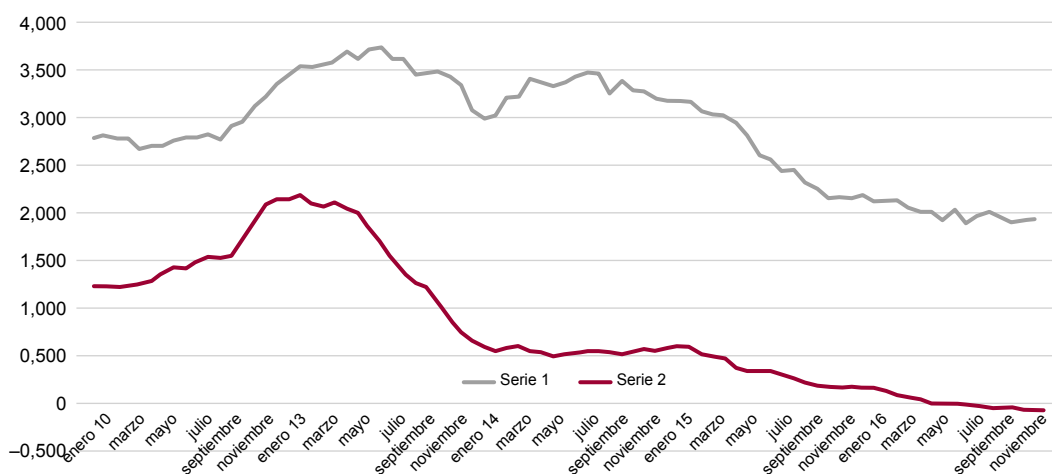


FIG. 15/ Tipos de interés de los préstamos a comprador de vivienda (IRPH) y euribor a 12 meses (%) serie mensual, 2010-2016

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

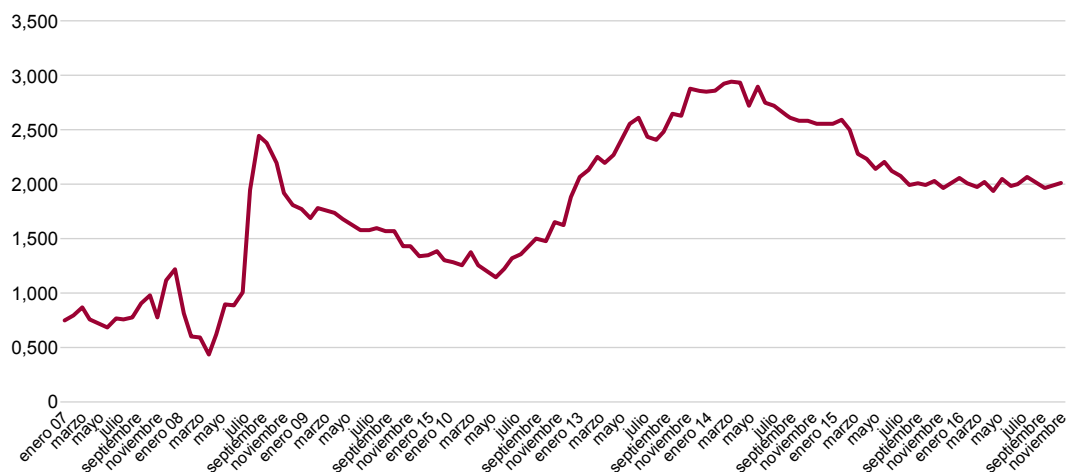


Fig. 16/ Diferenciales tipo de interés de los préstamos-euribor a 12 meses. Serie mensual 2007-2016

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.



Fig. 17/ Créditos a comprador de vivienda. Totales anuales, 2003-2016 (previsión, datos hasta septiembre). Millones de euros

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

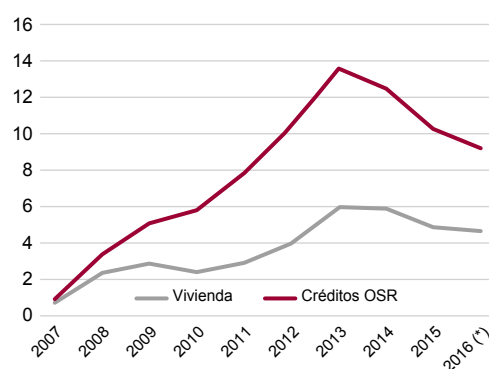


Fig. 18/ Tasas de morosidad, a fin de año, 2007-2016 (30.9.16), créditos al sector privado de la economía (OSR) y a comprador de vivienda

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

El saldo vivo de los créditos a la compra y rehabilitación de viviendas descendió en un 3% en noviembre de 2016 sobre el mismo mes de 2015, retroceso que ha ido descendiendo a lo largo de 2016.

El nuevo descenso registrado por la morosidad de los préstamos a comprador en 2016 contribuyó a dinamizar la concesión de nuevos préstamos. La tasa de morosidad en cuestión descendió desde el 4,86% en diciembre de 2015 hasta el 4,67% a fines de septiembre de 2016. La tasa de morosidad de los préstamos a comprador de vivienda resultó inferior, a 30.9.2016, en 6,5 puntos porcentuales a la tasa correspondiente al conjunto de los créditos al sector privado de la economía (FIG.18).

Según los datos procedentes de los notarios y publicados con frecuencia trimestral por el Ministerio de Fomento, las ventas de viviendas aumentaron en un 14,8% en los tres primeros trimestres de 2016 respecto del mismo periodo del año precedente (9,9% en 2015). De dicha variación se deduce que el total de ventas de viviendas en 2016 superará las 480.000, evolución resultante de un descenso del 16,5% en las ventas de viviendas nuevas y de un crecimiento del 17,6% en las ventas de viviendas usadas (FIG. 19).

El crecimiento de las ventas de viviendas a extranjeros, el 16,3%, superó al de las ventas a españoles residentes (14,5%). El peso de las ventas a extranjeros (residentes y no residentes)

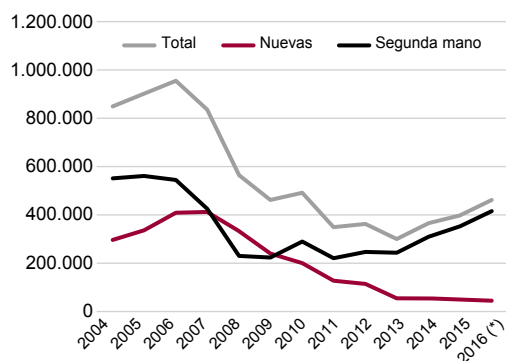


Fig. 19/ Transmisiones de viviendas. Total, nuevas y usadas, 2004-2016 (previsión, datos hasta 3^{er} trimestre)

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

dentro del total de ventas se aproximó al 17,5%, destacando el mayor peso de las ventas a británicos dentro del conjunto de dichas ventas.

Dentro del aumento total del 14,6% de las ventas de viviendas entre enero y septiembre de 2016 sobre el año anterior, destacaron los mayores aumentos registrados en las autonomías de Cantabria (51,9%), Cataluña (26,3%) y Asturias (24%) (Fig. 20). En Andalucía destacó el aumento del 19,9% en las ventas registrado en la provincia de Málaga. En el resto de España destacó el aumento interanual de las ventas en la provincia de Barcelona (30,7%).

La presencia relativa mayor de las ventas a extranjeros en los tres primeros trimestres de 2016 se registró en Canarias, con el 40,4%. Le siguieron Baleares, con un 38,3%, Valencia (34,1%) y Murcia (25,2%). En la provincia de Málaga dicha participación se elevó hasta el 37,9% (Fig. 21). Los archipiélagos, el arco mediterráneo y la provincia de Málaga presentan una mayor participación de las ventas a extranjeros en el total de ventas de viviendas.

El aumento de la demanda se ha traducido en aumentos sensibles en los niveles de precios de las viviendas y en los alquileres. El descenso de los tipos de interés ha frenado el aumento del esfuerzo derivado de los más altos precios en el caso de las viviendas en propiedad. En cambio, en el caso de los alquileres los importantes aumentos alcanzados en 2015-16 se han traducido en elevaciones de los niveles de esfuerzo.

En el caso del hogar mileurista supondría un esfuerzo del 65,9% de los ingresos alquilar una vivienda de 90 m². La recuperación del mercado de vivienda conlleva elevaciones de los niveles de precios y de alquileres, lo que a su vez se traduce en incrementos del esfuerzo de acceso. Destaca, en especial, la fuerza de la demanda canalizada hacia las viviendas de alquiler, cuya oferta es mucho menos abundante y variada que la de viviendas en propiedad.

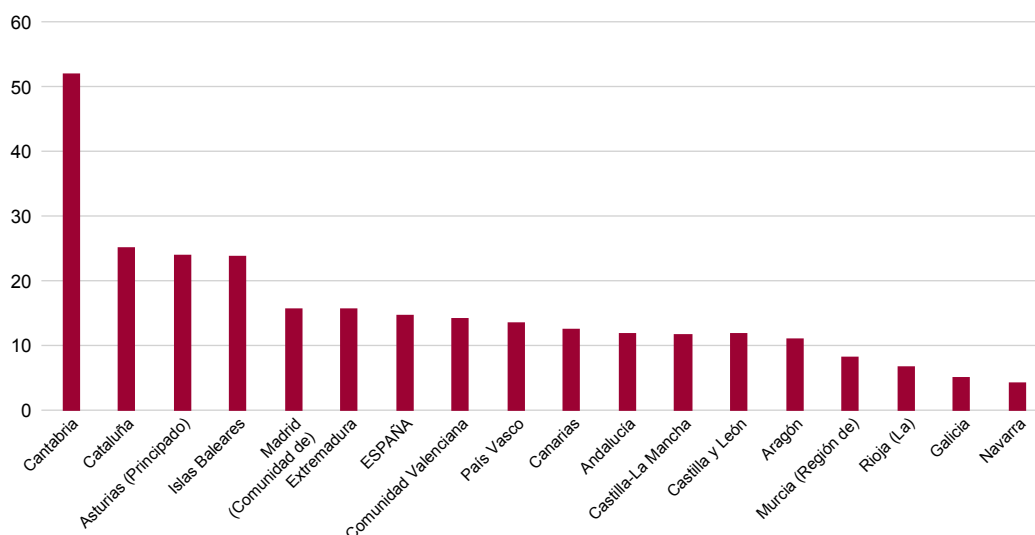


Fig. 20/ Transmisiones inmobiliarias. Tasas de variación 2016/15 (%), en los tres primeros trimestres, España y CC. Autónomas

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

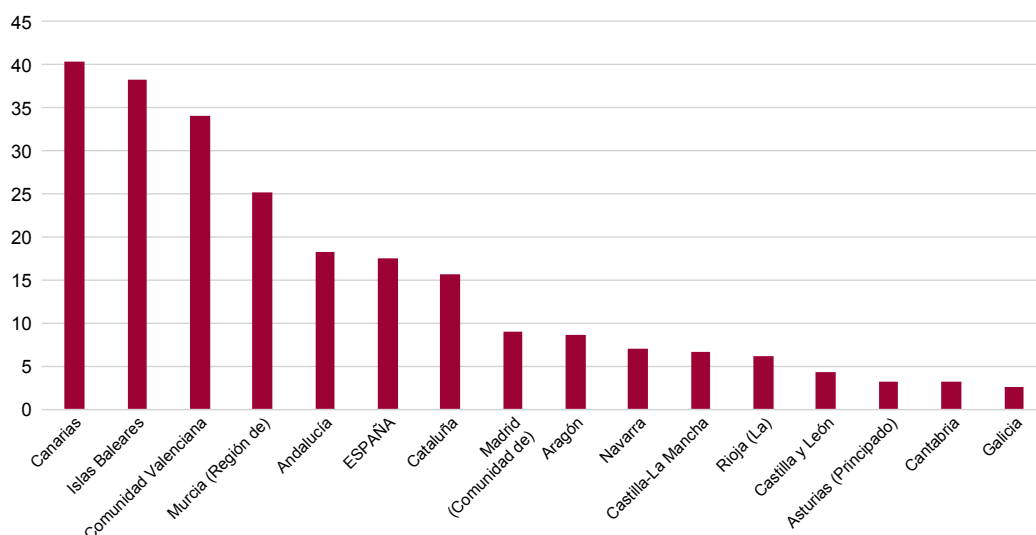


Fig. 21/ Ventas de viviendas a extranjeros. Proporción sobre el total de ventas (%), España y CC. Autónomas, tres primeros trimestres de 2016

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

6. Mercado de vivienda (III). La nueva oferta

El aumento de la demanda de vivienda ha reducido el *stock* de viviendas de nueva construcción no vendidas. Una buena parte de la mayor demanda se ha desplazado hacia las viviendas usadas y también hacia el alquiler en el caso de los nuevos hogares. Los visados de dirección de obra aumentaron en un 22,7% en los diez primeros meses de 2017 respecto del año precedente (FIG. 22). Los visados de obra nueva, próximos a las viviendas iniciadas, crecieron en un 33,2% sobre 2016, estimándose

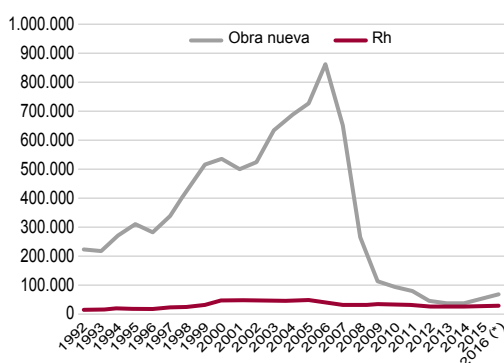


Fig. 22/ Visados de CC. de Aparejadores. Obra nueva y Rehabilitación, totales anuales, 1992-2016 (previsión, datos hasta octubre)

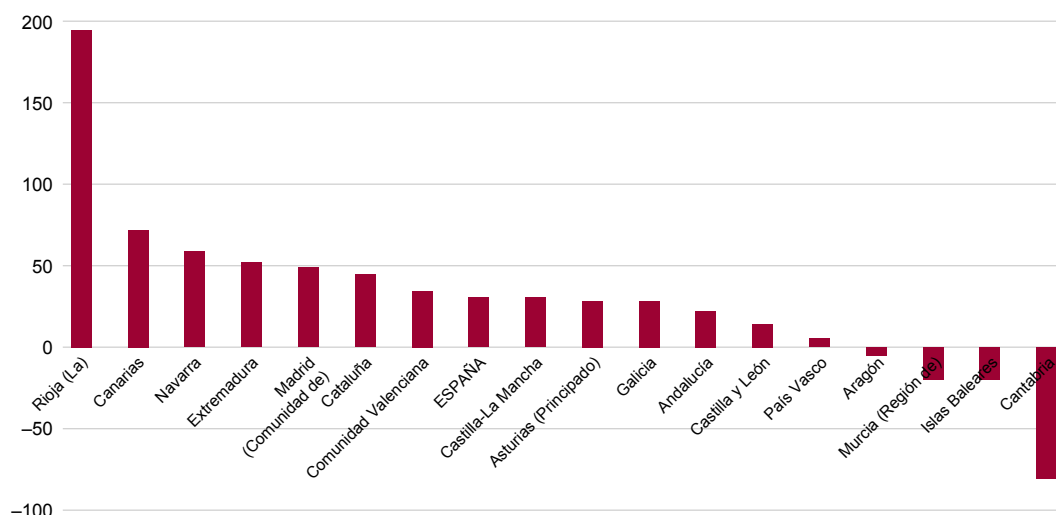
Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

un total superior a las 66.000 iniciaciones en el conjunto del año.

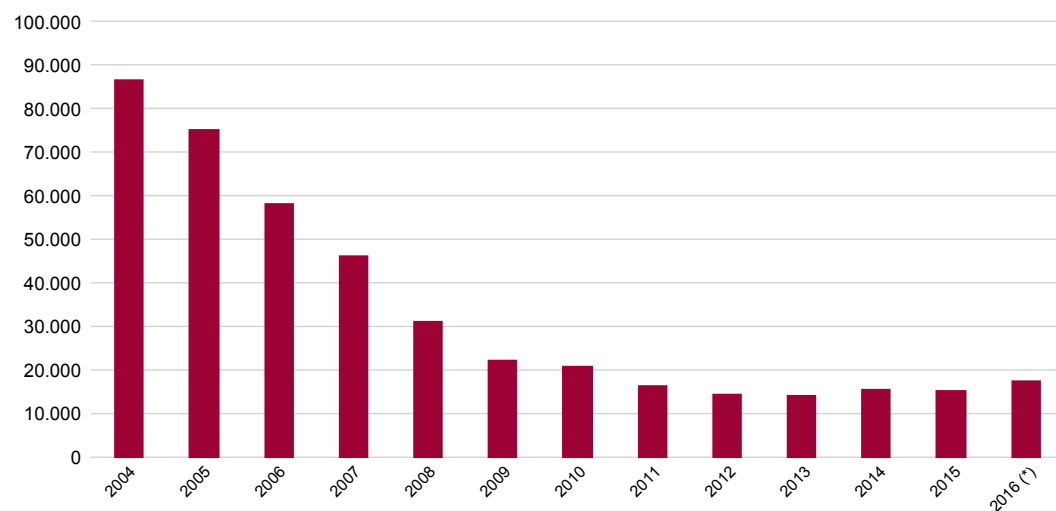
Los visados para ampliación de las viviendas existentes aumentaron en casi un 40% en el mismo periodo de tiempo, resultando más modesto el crecimiento de los visados para tareas de rehabilitación (2,2%). La participación de los visados para rehabilitación en el total de los visados ha descendido desde el 33,2% del total hasta el 27,6% en el periodo enero-octubre de 2016.

En los tres primeros trimestres de 2016 los mayores aumentos de las viviendas iniciadas se registraron en La Rioja (196,3%), Canarias (74,3%) y Navarra (62%), destacando el fuerte retroceso experimentado en Cantabria (-80,8%), el más acusado entre las autonomías (FIG. 23). En la etapa de recuperación 2014-16, se iniciaron en España algo más de 150.000 viviendas. La autonomía en la que se alcanzó el nivel absoluto más elevado de nuevas construcciones de vivienda fue la Comunidad de Madrid, con más de 36.000 iniciaciones, el 24,1% del total, seguida de Andalucía, con el 14,4%, y de Cataluña, con el 10,1%.

Las transacciones y los precios del suelo han seguido asimismo una evolución creciente desde 2014. En los tres primeros trimestres de 2016 el total de transacciones de suelo urbano creció en un 13,3% sobre el mismo periodo del pasado ejercicio (FIG. 24). La reducción

FIG. 23/ **Visados obra nueva (viviendas iniciadas). Variaciones 2016/2015 (tres primeros trimestres) (%)**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

FIG. 24/ **Suelo: número de Transacciones. Totales anuales, 2004-2016 (previsión)**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO, a partir de los Registradores.

del volumen medio de suelo correspondiente a cada transacción dio lugar a que el total de las ventas de suelo descendiese en un 14,6% en el mismo periodo de tiempo, siempre según la estadística del Ministerio de Fomento.

El precio medio de las transacciones de suelo aumentó en un 2,7% en la media de los tres primeros trimestres de 2016 sobre el año precedente, situándose en 150,9 euros por metro cuadrado en el tercer trimestre de 2016 (FIG. 25). Entre el tercer trimestre de 2016 y el pri-

mero de 2014, cuando se alcanzó el precio mínimo en la pasada recesión, el precio del suelo ha crecido en un 6,6%, por debajo del 10,8% en que aumentaron los precios de las viviendas.

La evolución de las transacciones de suelo parece indicar que la incidencia de la recuperación se ha advertido en el comportamiento de dicha variable, aunque no ha superado en intensidad a la vivienda tanto en transacciones como en precios. Dicha evolución revela que

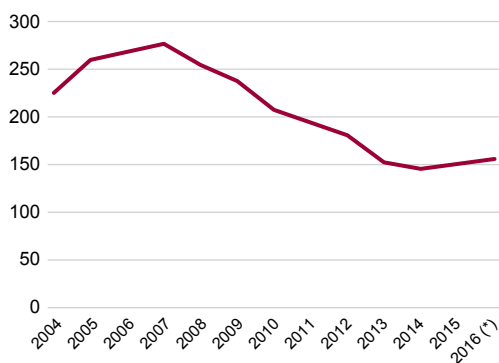


Fig. 25/ **Suelo: Precio medio por metro cuadrado de las transacciones ante Notario. Medias anuales, 2004-2016 (previsión) (euros por m²)**

Fuente: MOFO.

no se han producido fenómenos especulativos en los mercados de suelo y de vivienda hasta el momento y que el comportamiento de la recuperación sigue un perfil moderado, lo que resulta referible a lo contrario.

La recuperación del sector de la construcción se ha advertido en 2016 en el mayor aumento de las afiliaciones a la seguridad social en 2016 (4,6% frente a un total del 3,3%), aunque la participación de dicho sector en el total no ha alcanzado todavía el 6% (12,6% en 2006). En 2014 el sector de la construcción aportó medio punto porcentual al crecimiento del PIB, aportación que ha bajado hasta 0,24 puntos en 2016. La inversión en vivienda aportó solo 0,1 puntos en 2015, elevándose dicha participación hasta 0,15 puntos en 2016.

7. Política de vivienda

La creación de empleos y la reducción del paro es el objetivo económico más importante de la política económica. El acceso a la vivienda con un esfuerzo razonable es también una cuestión trascendente. No basta con que en 2016 hayan disminuido los desahucios. Desde 1981 ha habido planes estatales de vivienda de carácter plurianual, a pesar de estar transferida la competencia en materia de vivienda a las autonomías.

El último Plan de Vivienda, el de 2013-2016 (RD 233/2013, BOE de 10.4.2013, Plan Estatal de Fomento del alquiler de Viviendas, rehabilitación, regeneración y renovación urbana, 2013-16) fue el décimo plan plurianual de vivienda aprobado y establecido desde la transición política. El Plan citado supuso una

fuerte corrección a la baja respecto de planes precedentes, a la vista del alto incumplimiento del Plan 2009-2012, al que afectó de forma decisiva la restricción crediticia derivada de la pasada crisis. Puesto que la financiación de la vivienda protegida ha descansado en los créditos bancarios, la restricción crediticia de 2007-2009 afectó de lleno a la promoción y construcción de nuevas viviendas protegidas.

El Plan 2013-2016 incluyó siete programas, entre los que destacó el relativo a las ayudas al acceso al alquiler. Dicho programa estableció ayudas directas, de hasta 200 euros/mes a inquilinos con ingresos no superiores a tres veces el IPREM (19.170 euros), siempre que la cuantía del alquiler no superase los 600 euros/mes.

Un segundo programa de interés fue el correspondiente al fomento de la creación de un parque público de viviendas de alquiler. Dicho programa contemplaba ayudas a la construcción de viviendas destinadas al alquiler, ayudas no superiores a los 22.500 euros por vivienda. Tales viviendas de alquiler solo podían edificarse sobre suelo o edificaciones de titularidad pública y se destinarían a hogares con ingresos no superiores a 3 IPREM. Por primera vez en la historia de dichos planes plurianuales se eliminó cualquier ayuda pública a la vivienda en propiedad en el último Plan.

En el Plan 2013-16, la asignación presupuestaria ha sido reducida y en la práctica solo han funcionado las ayudas a los inquilinos y no en todas las autonomías. Se desconoce el contenido de las cifras divulgadas desde el Ministerio de Fomento sobre los miles de hogares favorecidos por el Plan 2013-16. Dichas cifras no proceden de ninguna estadística periódica divulgada previamente por el Ministerio de Fomento.

El reciente Real Decreto 337/2016 (BOE de 10.12.2016) permitirá prorrogar por un año el Plan 2013-2016. Las ayudas a conceder en el ejercicio de 2017 responderán a lo dispuesto en el Plan hasta ahora vigente. Ello implica que no será relevante el apoyo público para los hogares a la búsqueda de alojamiento en 2017. Pero incluso con un mismo nivel de gasto público en vivienda podría lograrse en 2017 una mayor incidencia del gasto citado sobre los problemas de acceso a la vivienda, y ello para un segmento de hogares significativo.

En recientes declaraciones («El Congreso comienza a perfilar el nuevo Plan de Vivienda 2017-2020», EFE, 13.12.2016), el titular de

Fomento ha señalado que el nuevo Plan de Vivienda 2018-2021 continuará con el apoyo a la vivienda en alquiler, al que se añadirán otras ayudas para los «desahuciados de la vivienda habitual en situación de vulnerabilidad». Será preciso disponer de más información sobre el contenido del nuevo Plan, pero las primeras ideas divulgadas apuntan a cierta continuidad respecto de lo realizado en los cuatro últimos años.

Como se ha indicado, el que las competencias en materia de vivienda estén transferidas a las autonomías no impidió en el pasado al gobierno de España establecer importantes planes directivos de vivienda que fueron ejecutados por las comunidades autónomas. La recuperación de la economía, que va a continuar en 2017, acentuará el problema de acceso a la vivienda. La situación actual parece requerir la creación efectiva de un parque social de viviendas de alquiler en España, que ahora es el más reducido de Europa Occidental, pues supone el 2% del parque total de viviendas de España.

Sobre la base de que las ayudas al alquiler y el apoyo a los desahuciados de la vivienda habitual son las piezas básicas de la política de vivienda, el gobierno podría establecer un programa de más alcance en cuanto a las ayudas al alquiler. La creación de un parque de viviendas sociales de mayor dimensión que el actual debería ser el núcleo central. Para ello deberían de reforzarse los programas de construcción de viviendas sociales de alquiler diseñados en el Plan anterior, a edificar sobre suelo o edificios cedidos por las administraciones públicas. Las viviendas sociales de alquiler mantendrían dicha condición de forma estable.

La financiación de las nuevas viviendas se apoyaría en los créditos bancarios a largo plazo, con el ICO desempeñando un papel más destacado. Los parques públicos de viviendas sociales tendrían titularidad municipal o autonómica. Cada ayuntamiento mantendría activo un registro de peticiones de ayudas de acceso a la vivienda por parte de los vecinos de su término municipal, para así aproximar mejor la demanda real de viviendas. Los ayuntamientos vigilarían la plena utilización de dichos parques de viviendas, con el apoyo de las autonomías.

Los suelos cedidos a los municipios son decisivos para la promoción sobre los mismos de viviendas sociales de alquiler. Se mantendrían las ayudas directas a los inquilinos, procurando que la cuantía de las mismas no variase entre las diferentes autonomías. Este progra-

ma debería ser objeto de una mayor divulgación pública.

Las ayudas a los desahuciados, empleando para ello las viviendas procedentes de los bancos, vienen a ser una medida de alcance limitado. Es preferible impedir los desahucios en el caso de las viviendas adquiridas mediante préstamos hipotecarios, estableciendo una norma efectiva de «segunda oportunidad», cosa difícil de lograr con la normativa aprobada en 2015 (RDL 1/2015, BOE de 28.2.2015).

Mientras reaccionan las autonomías, es evidente que el Ministerio de Fomento debería reforzar lo que ha supuesto el Plan 2013-2016 prorrogado a 2017. No debe dejarse en exclusiva al mercado la solución al problema de la vivienda y dejar la solución en exclusiva en manos de autonomías y de ayuntamientos.

En los tres primeros trimestres de 2016 las transmisiones de viviendas protegidas crecieron en un 17,4% (FIG. 26), lo que permitiría superar las 21.000 viviendas protegidas vendidas en 2016 de haber persistido la tendencia de los nueve primeros meses previos en el cuarto trimestre de 2016. Dicha cifra supondría que las transmisiones de viviendas protegidas habrían supuesto el 4,7% del total de ventas de viviendas en 2016.

La actividad constructora de nuevas viviendas protegidas ha vuelto a mantenerse en unos niveles reducidos en 2016. En los tres primeros trimestres de 2016 las calificaciones provisionales y definitivas de dicha clase de viviendas disminuyeron en un 0,7% sobre el mismo periodo de 2015. La previsión para 2016 es de 5.269 calificaciones provisionales y de 7.879 calificaciones definitivas de viviendas protegidas, niveles muy inferiores a los vigentes hasta 2011 (FIG. 27).

Los procedimientos de ejecución hipotecaria iniciados en 2016 (tres primeros trimestres) sobre viviendas habituales de personas físicas disminuyeron en casi un 30% respecto de 2015, según la estadística del INE. Dicha evolución ha reforzado el descenso que dicha variable presentó en 2015 respecto del año precedente. El retroceso de la morosidad en los préstamos a comprador de vivienda tiene que ver con la disminución de los procedimientos de ejecución hipotecaria iniciados en 2016.

En el primer semestre de 2016 los lanzamientos judiciales practicados por los Tribunales de Justicia, según datos del Poder Judicial, descendieron más en el caso de los derivados

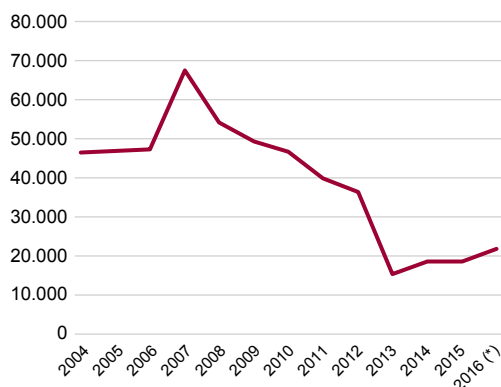


FIG. 26/ Viviendas protegidas: ventas anuales, 2004-2016 (previsión con datos hasta el 3^{er} trimestre)

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

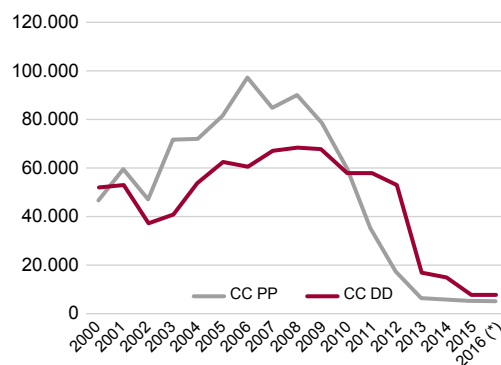


FIG. 27/ Viviendas protegidas, España. Calificaciones provisionales y definitivas. Totales anuales, 2000-2016 (previsión, con datos hasta septiembre)

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

de procedimientos de ejecución hipotecaria (-9,7%) que en el de los derivados del impago de alquileres (-4%). El ritmo anual es de 33.000 lanzamientos derivados de impago de alquileres y de 26.400 correspondientes a pro-

cedimientos de ejecución hipotecaria. Aunque el descenso de la morosidad ha «tirado» a la baja de las ejecuciones hipotecarias, las cifras de nuevos desahucios producidos todavía resultan significativas.

8. Bibliografía

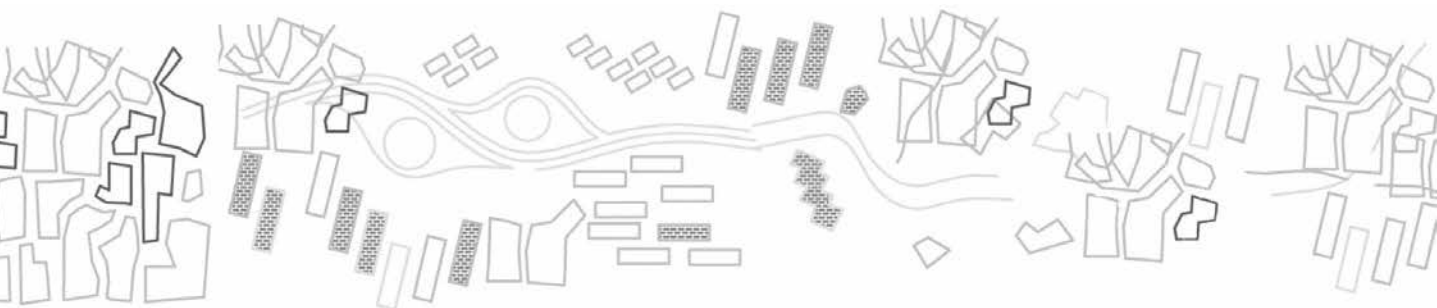
- BANCO CENTRAL EUROPEO (BCE) (2016): «Assessing the impact of housing costs on HICP inflation». *Economic Bulletin*, diciembre.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2016): *Perspectivas económicas*. Octubre, Capítulo 1.

- ONTIVEROS, E. (2017): «Menos expansión en 2017», *El País de los Negocios*, 9. Enero.
- WOLF, M. (2017): «The risks that threaten global growth», *Financial Times*, 4. Enero.

EXPERIENCIAS EXPERIENCES

Vol. XLIX Cuarta época N.º 191 primavera 2017

CyTET



Luca BULLARO

PARQUE EDUCATIVO DE CHIGORODÓ

Dos proyectos de la ONG MADE IN EARTH en la India

CASA RANA Y CENTRO DE MÚSICA Y ARTE



Parque Educativo de Chigorodó

Luca BULLARO

Doctor arquitecto, Profesor Asociado Universidad Nacional de Colombia.

lucabullaro@hotmail.com

CRÉDITOS DEL PROYECTO	
PROYECTO:	Parque Educativo de Chigorodó.
FUNCIÓN:	Centro Educativo y Cultural.
AUTORES:	María Paula Vallejo, Sebastián Serna, Luca Bullaro.
COLABORADORES:	Felipe Barreneche, Carolina Rendón, Ana María Arbelaez.
LOCALIZACIÓN:	Chigorodó, Colombia.
FECHA:	2014-2015.
EXTENSIÓN DEL ESPACIO:	883 m².
FOTOS:	María Paula Vallejo, Sebastián Serna.
CLIENTE:	Gobernación de Antioquia, Empresa de Vivienda de Antioquia. Empresa constructora: Metalsimiento.

1. Objetivos iniciales

El Parque Educativo de Chigorodó, en Colombia, es uno de los ochenta que se proyectaron y realizaron en el territorio de Antioquia, cuya capital es Medellín, gracias a la sabia política de animación cultural del ex presidente de la región Sergio Fajardo, que había ya tenido éxito con su política social como alcalde de la ciudad-madre. Los «parques» se pensaron como construcciones de carácter público, que no pueden definirse como típicos colegios, sino como construcciones complejas que acogen una amplia diversidad de funciones y actividades de tipo educativo y cultural.



FIG. 1/ Vista del espacio exterior.

Nuestro proyecto, localizado en Chigorodó, a pocos kilómetros de la costa del Pacífico, quiere reinterpretar en forma contemporánea la estructura conceptual y morfológica de las antiguas moradas precolombinas: la inteligencia constructiva, bioclimática y el valor cultural implícito en la concepción del espacio circular, a partir del concepto de intimidad espacial y espacio-temporal de centralidad, continuidad, confort, y que facilita el diálogo, las relaciones sociales y la relación con la memoria del lugar.

El edificio se estructura a través de la agrupación de volúmenes circulares que responden específicamente a cada una de las funciones (aulas, zona administrativa y de servicio) bajo una amplia cubierta única.

La separación entre los volúmenes y la cubierta establece un generoso espacio vacío para la ventilación cruzada, evitando el calentamiento de las aulas. La ausencia total de vidrios facilita la incorporación de las brisas tropicales.



FIG. 2/ Planta Nivel 0_00.

2. Contexto físico y estrategias proyectuales

Chigorodó es un municipio de la zona del Pacífico colombiano con una población que supera los 65 mil habitantes, a una altura de 34 metros sobre el nivel del mar, localizado en la zona centro de la subregión de Urabá a 250 kilómetros al noroccidente de Medellín, capital de Antioquia: una región geográfica estratégica por la relación con los puertos y los comercios marítimos del departamento.

El eje bananero y centro económico de la región, conformado por los centros urbanos de Turbo, Apartadó, Carepa y Chigorodó, integrados en un proceso de conurbación constante a lo largo de la vía que conecta Medellín con el Pacífico.

Un descampado sin vegetación, ubicado en el antiguo aeropuerto del municipio de Chigorodó, en desuso y exento del núcleo urbano, al otro lado del río y sobre la troncal que comunica el pueblo con los demás municipios, es el emplazamiento del proyecto, que por vecindad con un polideportivo existente y una pista de patinaje, se perfila como un nuevo polo deportivo y recreativo del municipio.

El clima arduo, cálido (temperatura media de 28 grados), muy húmedo (bosque tropical), y la altísima pluviosidad (con precipitaciones de 6.219 mm al año), condicionaron la estrategia proyectual.

La diversidad cultural de la zona, conformada por comunidades indígenas, afrodescendientes, colonos y migrantes se manifiesta en la forma de intervenir el entorno: el territorio se ocupa de manera dispersa. Las comunidades *Emberá* por ejemplo, configuran sus aldeas a través de la agrupación de pequeñas construcciones livianas denominadas *Tambos*, de base circular, abiertas por los costados para recibir el aire y elevadas del suelo para liberarse de las inundaciones y de la humedad: el *Tambo* se divide en dos módulos circulares, uno agrupa la zona dormitorio y el otro alberga la cocina y el almacenaje de alimentos. La reinterpretación de esta morada arquetípica fue una constante del proceso proyectual.

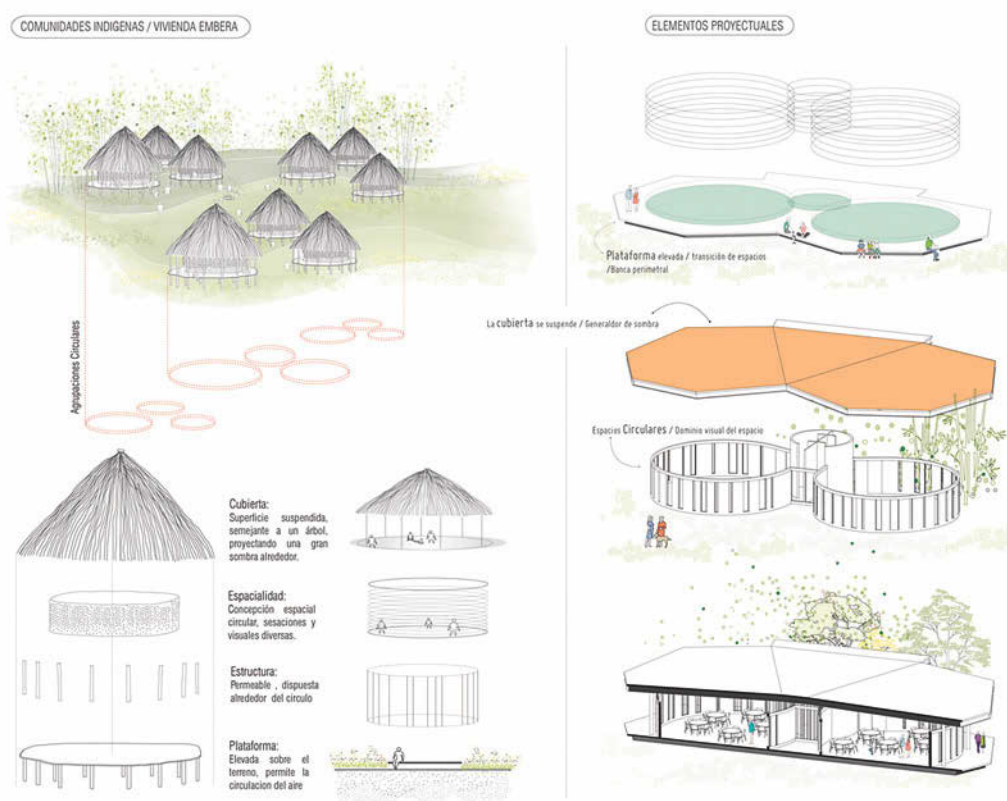


Fig. 3/ Comparación entre las cabañas de los Emberas y las aulas del proyecto.

Los tambos modernos de la escuela se distribuyen alrededor de dos pequeñas plazas de acceso y encima de una plataforma que funciona como una gran banca urbana.

Los corredores completamente abiertos, pero cubiertos, pensados también como estancias, permiten que el espacio se use de maneras diferentes según las necesidades de la comunidad que se manifestaron a través de entrevistas, talleres y reuniones públicas realizadas en las varias fases del proyecto.



FIG. 4/ Los corredores externos.

3. Metodologías y técnicas

El proyecto se configura como una respuesta armónica al clima y a la cultura específica de esta región colombiana. El clima arduo, con una humedad a veces insoportable y la alta pluviosidad condicionaron totalmente la estrategia proyectual. La idea básica fue la génesis de una extensa cubierta con el objetivo de proteger los espacios del sol directo y de la lluvia: configurar un amplio y fresco árbol artificial, generador de sombras y de confort.

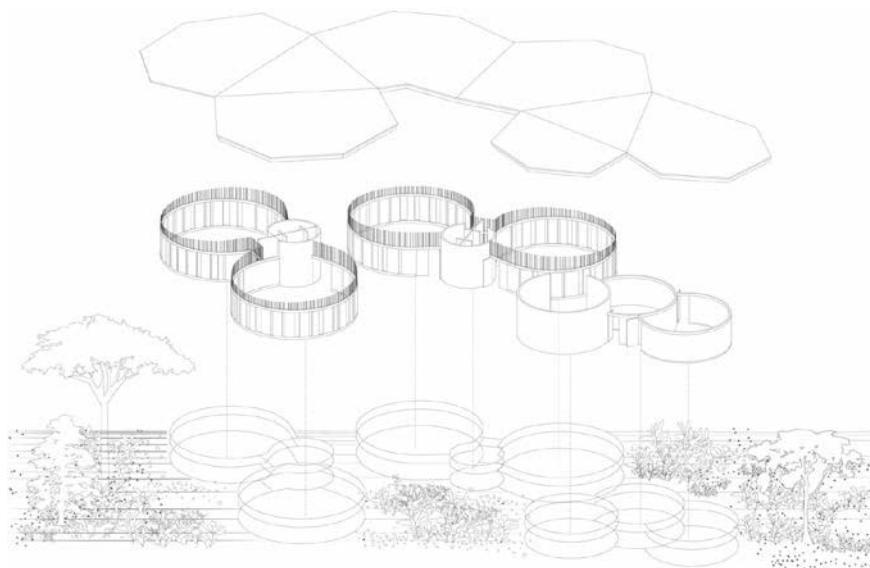


FIG. 5/ Concepción volumétrica.

La morfología de las aulas corresponde a temas culturales, de reinterpretación de antiguas formas, y también al deseo de realizar espacios completamente democráticos que faciliten la integración entre los diferentes tipos de usuarios y de los maestros.

Los materiales de construcción son muy sencillos: las paredes cilíndricas están conformadas por franjas verticales de bloques de concreto y aberturas —de tres tamaños diferentes— sin cristales: con un cerramiento permeable protegido por sencillas varillas metálicas. Se alternan así franjas llenas y vacías que generan un ritmo musical y que permiten el paso y el cruce continuo de las brisas.



FIG. 6/ Corte_por_Fachada (izquierda) y detalle del Corte de la bisagra espacial del corredor exterior.



FIG. 7/ Espacio interior de la sala multifuncional.

La superficie de la cubierta —en dialogo intenso y armónico con la *geométrica cristalina* (parafraseando el maestro italiano Gió Ponti) de la plataforma— vuela encima de los cilindros sostenida por columnas metálicas esbeltas y circulares que están exentas de los muros, liberando estos últimos de toda función estructural.

La escuela, pensada para la articulación de programas de educación, emprendimiento, deporte, arte, cultura y tecnología, se va convirtiendo con el paso de los meses en estratégico punto de encuentro del pueblo de Chigorodó: un espacio fuerte, social, capaz de generar comunidad.

Según Sergio Fajardo, «es un espacio público para el encuentro ciudadano en el siglo XXI. Un espacio abierto a toda la comunidad: a partir del potencial y de la riqueza de nuestras regiones colombianas, la educación pública de calidad, la ciencia, la tecnología, el emprendimiento, la innovación y la cultura, son instrumentos fundamentales para luchar contra la cultura de la ilegalidad, la violencia y las desigualdades sociales».

Considerando el panorama de los países latinoamericanos creemos, como afirma también el maestro colombiano Felipe Uribe, que los parques educativos son un buen ejemplo de adecuación a los contextos sociales y económicos típicos de los países en vía de desarrollo.

Pensamos también que la apuesta del ex gobierno local fue revolucionaria: realizar importantes equipamientos en los municipios rurales, lugares para el encuentro ciudadano en los cuales haya construcción cultural.

Volver la mirada al campo y desde allí construir un país diferente es una de las apuestas más recientes para un futuro sabio y pacífico de los territorios de Colombia.

Casa Rana y centro de música y arte

Dos proyectos de la ONG MADE IN EARTH en la India
Giancarlo ARTESE



CRÉDITOS DEL PROYECTO

PROYECTO:	Casa Rana.
LOCALIZACIÓN:	Tiruvannamalai, Tamil Nadu, India.
AUTOR:	Equipo de diseño de MADE IN EARTH: Giancarlo Artese, Sebastiano Gorini, Diego Lama con Cristina De Gennaro, Adriana Raguso.
FECHA:	2011-2013.
ÁREA:	420 m².



CRÉDITOS DEL PROYECTO

PROYECTO:	M.A.C. Centro de Música y Arte.
LOCALIZACIÓN:	Tiruvannamalai, Tamil Nadu, India.
AUTOR:	Equipo de Diseño de Made in Earth: Giancarlo Artese con Flavia Scognamillo, Alessandro Turchi.
FECHA:	2012-2016.
ÁREA:	430 m².

1. Objetivos iniciales

El proyecto surge de una colaboración entre la ONG italiana Made in Earth (MiE) y la india Terre des Hommes Core Trust (TdH), que se ocupa de niños con problemas (abandonados o huérfanos, discapacitados o maltratados), dándoles un hogar, una educación e intentando incluso acompañarles hasta su formación profesional e introducción en el mundo laboral. MiE y TdH comparten una estrategia compuesta de pequeñas intervenciones que se expanden por toda la región, generando una red capaz de multiplicar los efectos positivos de cada uno de los proyectos que la componen.

Casa Rana y el Community Hall (ahora M.A.C., Centro de Música y Arte) de Tiruvannamalai son dos nudos de esta red.

Casa Rana es una residencia para niños con VIH positivo, de allí que el objetivo principal fuese concebir un lugar que los niños pudieran percibir como su propio hogar ayudándoles a sentirse todos juntos como una familia. Al mismo tiempo la idea era crear un espacio dinámico y variado, para ser descubierto y explorado, en el que los niños pudieran sentirse libres de reunirse o quedarse solos, de acuerdo con los distintos momentos de su infancia.



FIG. 1/ Casa Rana. Vista exterior desde el área de juego y alzado con la galería perimetral de bamboo.

El M.A.C. es un lugar en el que toda la comunidad que gira alrededor de Terre des Hommes Core Trust (niños, padres, tutores) puede reunirse y también encontrarse con otros ciudadanos de Tiruvannamalai. Un lugar en el que la ONG se abre a toda la ciudad y le cuenta su historia: una exhibición permanente, instalada dentro del edificio, repasa la evolución de la ONG a lo largo de los años. También se alojan ocasionalmente otros eventos públicos invitados.



FIG. 2/ Vista del acceso al área de exposición del M.A.C. y del espacio interior con la celosí inspirada en las «jaali» de la tradición local.

2. Contexto físico y estrategias proyectuales

Los dos edificios se encuentran en la misma región y se caracterizan por tanto por un clima similar, cálido y húmedo, con inundaciones frecuentes. Pero había otras condiciones más críticas: en primer lugar, el límite de presupuesto; en segundo, la escasez de habilidad y capacidad de los técnicos locales; por último, la imposibilidad de llevar a cabo un proceso estandarizado en la construcción de las obras y, por lo tanto, de ejercer un control real sobre el proyecto.

El enfoque de diseño de Made in Earth es bastante pragmático y (posiblemente) no autorreferencial, lo que significa que trata de no imponer ideas preestablecidas: esto ayuda, por ejemplo, en la selección de materiales, que se han elegido teniendo en mente su coste y su disponibilidad real, en lugar de partir de una imagen personal de arquitectura exótica.

La simplicidad, tanto a nivel conceptual como constructivo, fue un punto de partida fundamental.

La estructura de Casa Rana se compone de dos grandes placas de hormigón: el suelo y el techo. La primera está separada del suelo para evitar inundaciones. Entre ellas, se disponen libremente cinco cajas de colores, que contienen dormitorios, baños y una cocina, mientras que el espacio libre entre ellas se convierte en zona común de estar y de distribución.

Las cajas se ubican de acuerdo a los vientos dominantes, para mejorar la ventilación natural cruzada.

Otros volúmenes coloreados, como lucernarios y chimeneas de ventilación, emergen del techo, completando el aspecto general de un juguete de construcción. El edificio está envuelto por una cortina de bambú, que crea áreas sombreadas entre los espacios interiores y exteriores.

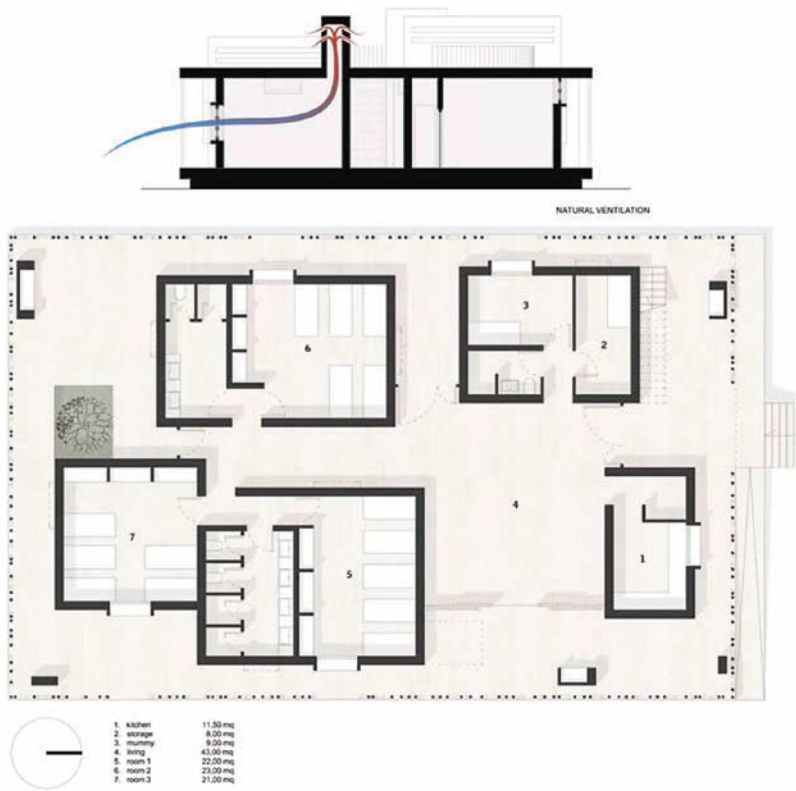


FIG. 3/ Casa Rana. Esquema del sistema de ventilación. Planta baja en la que se aprecia la organización de volúmenes que generan espacios intermedios bajo una única cubierta con galería perimetral.

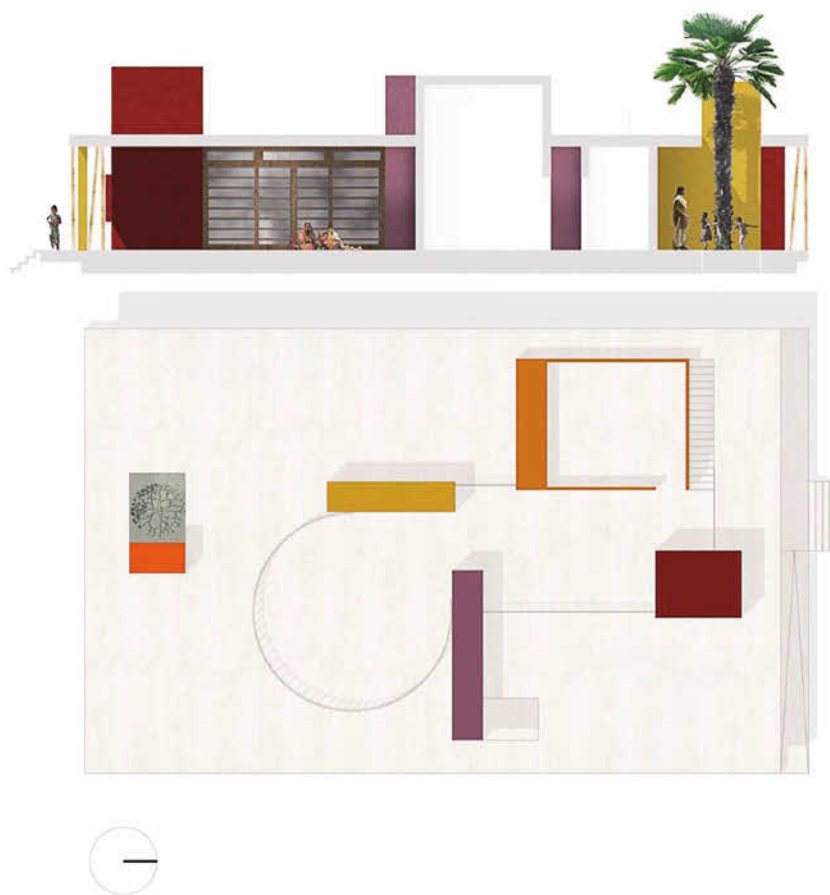


FIG. 4/ Casa Rana. Sección transversal y planta. Destaca el juego de lucernarios y chimeneas de ventilación y la combinación cromática que potencia el aspecto de juguete de construcción.

El M.A.C. se concibe como un muro único semitransparente, con forma de espiral, que se envuelve cambiando de curvatura y altura hasta llegar a un pabellón interior cubierto. A paridad de área, la espiral permite desarrollar un camino más largo, suficiente para narrar la historia de la Fundación (se instalarán paneles ilustrativos en el muro), y crear una secuencia espacial inusual: el muro está hecho de bloques huecos de hormigón, cuya textura porosa pone el relación exterior e interior, mientras que la gente que se acerca al edificio puede percibir las superposición de capas de la espiral.

El muro perforado, además, filtra el brillo natural de la luz, en una iluminación difusa y suave, y favorece la ventilación natural cruzada para refrescar el pabellón.

En ambos edificios se ha utilizado una tecnología muy simple como base de una estrategia que pretende dar empleo al mayor número posible de trabajadores locales con baja cualificación.

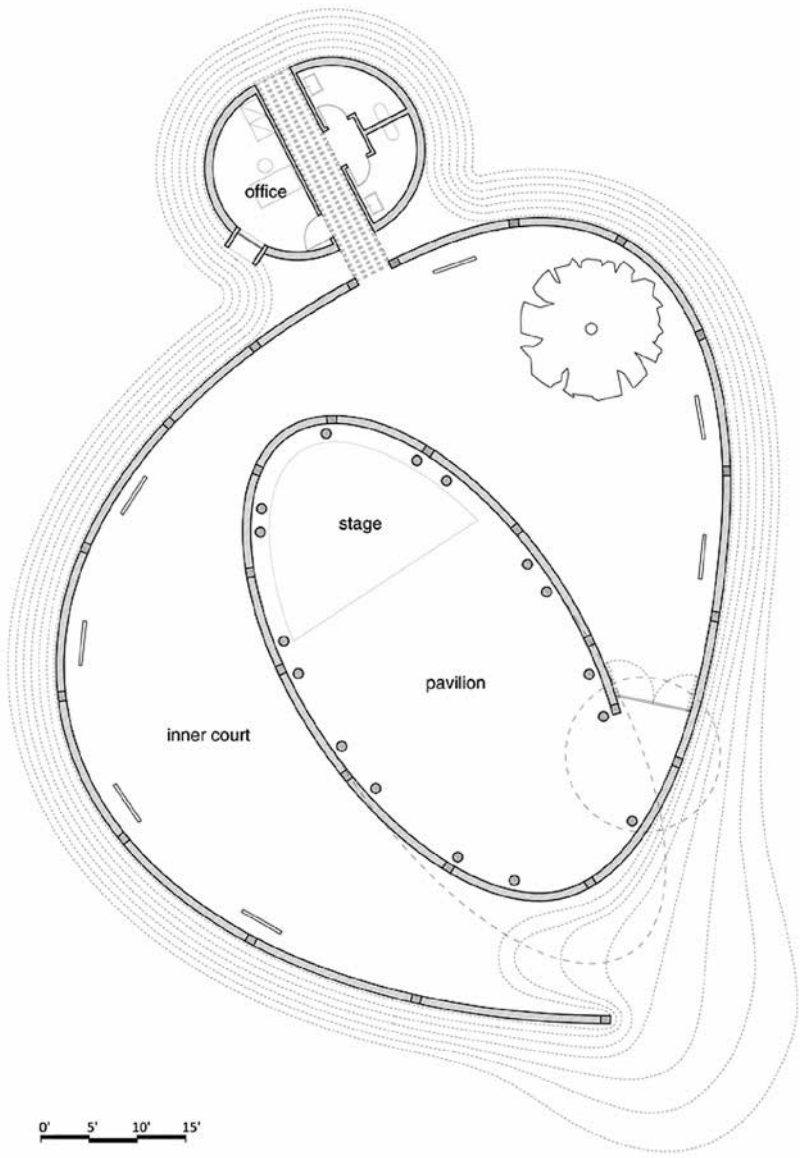


FIG. 5/ M.A.C. Planta baja con forma de espiral.



MAC _Block assembling pattern (04/21/2015)

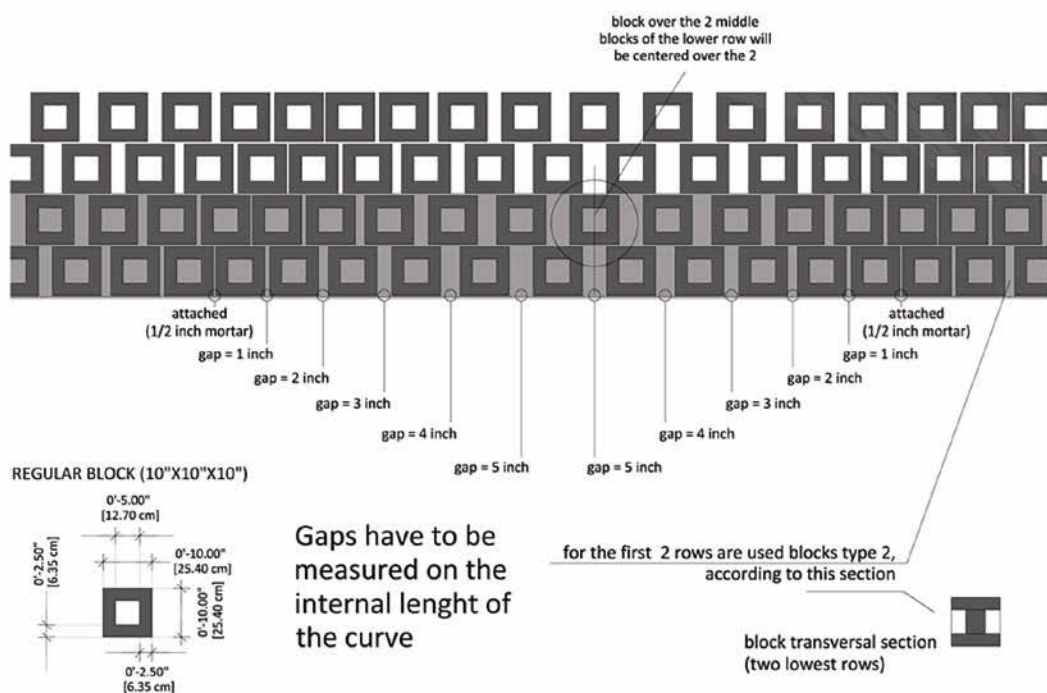


FIG. 6/ M.A.C. Vista exterior y esquema de ensamblaje de los bloques huecos de hormigon.



FIG. 7/ M.A.C. Arriba: asamblea de la comunidad local. Abajo: los bloques utilizados como parte del encofrado para los pilares de fundación.

Casa Rana tiene una estructura de hormigón común, siendo, realísticamente, el material más conveniente y rápido, que también se adecúa al diseño abierto y diáfano del proyecto. Los muros están hechos con ladrillos hechos a mano, procedentes de una fábrica vecina. La impermeabilización se hizo utilizando una técnica tradicional, que consiste en una mezcla de ladrillos rotos, arena, agua, cemento y un líquido que proviene de la fermentación de las semillas de una planta local. La cortina perimetral está hecha de bambú, mucho más sostenible que la madera, por su rápido crecimiento.

En el edificio M.A.C., muros, pilares y techo están hechos de un único material, el hormigón. Todos los bloques están realizados a mano, con un ensamblaje que genera un patrón determinado, al tiempo que varía la densidad del muro; los bloques también se han utilizado como una parte del encofrado para los pilares de fundación y para acelerar el proceso. Finalmente, la técnica empleada recuerda a las «jaali», las grandes pantallas perforadas de la arquitectura tradicional de la India.

Agendas Urbanas

El pacto de Ámsterdam y la Agenda Urbana de la Unión Europea

Eduardo de SANTIAGO RODRÍGUEZ

Doctor Arquitecto. Consejero Técnico Subdirección General de Urbanismo, Ministerio de Fomento.

«(...) No abordar los asuntos urbanos a escala europea, y no disponer de una visión europea común de las políticas de desarrollo urbano —el denominado «Acervo Urbano» europeo— podría poner en peligro la consecución de los objetivos de las estrategias de Lisboa y de desarrollo sostenible de la UE»

Comisión Europea, 2009: 11.

RESUMEN: El Pacto de Ámsterdam, aprobado en la Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano de la UE, celebrada el 30 de mayo de 2016, materializa la largamente esperada Agenda Urbana de la UE. Ésta se plantea desde una perspectiva claramente operativa, orientada hacia 3 objetivos concretos: la mejora de la regulación comunitaria, en especial la de aquella que tiene un impacto directo sobre las áreas urbanas, la búsqueda de un diseño más efectivo y de una gestión más sencilla de los instrumentos de financiación de la UE y, finalmente la promoción del intercambio de conocimiento. A continuación, tras contextualizar las políticas urbanas a nivel europeo, se analiza el contenido y los principales objetivos de la nueva Agenda Urbana de la UE.

DESCRIPTORES: Pacto de Ámsterdam. Agenda Urbana. Unión Europea.

1. Antecedentes: las políticas urbanas a nivel europeo

Aunque no existe una base jurídica para las políticas urbanas en los tratados de la Unión Europea (UE) y por tanto dichas políticas no constituyen parte de las formacio-

nes específicas sectoriales del Consejo de la UE¹, no cabe duda de que las diferentes políticas comunitarias de tipo sectorial (medio ambiente, calidad del aire, etc.) tienen —a través de las diferentes Directivas, reglamentos, etc.— un impacto directo sobre las ciudades europeas. Además, la UE ha asumido históri-

¹ El *Tratado de Lisboa*, aprobado el 13 de diciembre de 2007, sí añadió la cohesión territorial a la cohesión económica y social, como competencia compartida entre la UE

y los Estados Miembros (Art.4.2.c del *Tratado de Funcionamiento de la UE*).



FIG. 1/ Imagen de la Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano de la UE, celebrada en Ámsterdam el 30 de mayo de 2016

Fuente: Presidencia Holandesa de la UE.

camente un importante papel de apoyo a las ciudades y regiones europeas en su búsqueda de competitividad y cohesión y cuenta también con una dilatada trayectoria de financiación de actuaciones en el ámbito del desarrollo urbano².

De forma paralela, los Estados Miembros han venido colaborando informalmente durante los últimos años en materia de desarrollo urbano, mediante la celebración de reuniones a diferente nivel —técnico en el seno del UDG Urban Development Group³, de Directores Generales y, finalmente, de nivel ministerial—, en las que se han aprobado distintos documentos y declaraciones⁴.

Como han señalado diferentes autores (Atkinson, 2001; Atkinson y Rossignolo, 2009; González Medina, 2011, 2013), todo ello ha ido configurando progresivamente y de manera

informal una «soft policy» que constituye sin duda una verdadera «política urbana europea» —eso sí, de tipo indirecto—, resultado tanto de las actuaciones e iniciativas desarrolladas explícitamente por la Comisión Europea como de la cooperación informal intergubernamental entre los Estados Miembros. A pesar del paralelismo de estas dos líneas, y de la convergencia conceptual entre ambos discursos, ha habido que esperar muchos años hasta que el Pacto de Ámsterdam, aprobado durante la Presidencia holandesa del Consejo de la UE los Países Bajos en el primer semestre de 2016, haya establecido finalmente un punto común de confluencia operativa entre ambas: la Agenda Urbana de la Unión Europea.

En efecto, la demanda de una Agenda Urbana europea se remonta al menos hasta 1997, año en el cual la Comisión ya publicó una Comunicación titulada «Hacia una Agenda Urbana en la UE»⁵, si bien su precedente más directo es sin duda la Declaración de Toledo, suscrita durante la Reunión Ministerial celebrada durante la presidencia española de 2010, que dedicaba una de sus tres partes a destacar la necesidad de consolidar en el futuro una Agenda Urbana Europea, en los siguientes términos:

«los Ministros consideraron que el nuevo marco derivado de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa acentúa la necesidad de coordinación entre el Trío de sucesivas presidencias. De este modo, parece adecuado comenzar a establecer líneas estratégicas de continuidad y de coordinación entre las sucesivas presidencias, caminando hacia la elaboración futura de un programa de trabajo conjunto o «Agenda Urbana Europea» que habrá de irse madurando progresivamente hasta tomar su forma definitiva» (Declaración de Toledo, 2010: página VII).

² Destacando los fondos estructurales destinados al desarrollo urbano y más concretamente los dirigidos a financiar actuaciones de regeneración de barrios: comenzando por los denominados Proyectos Piloto Urbanos (Fase I: 1989-1994, y Fase II: 1997-1999), y las posteriores iniciativas comunitarias URBAN I (1994-1999) y URBAN II (2000-2006). Muestra de su importancia es el notable alcance que tuvieron: URBAN I financió programas en 118 zonas urbanas europeas, con un volumen de ayudas comunitarias de 900 millones de €; y URBAN II cubrió 70 zonas urbanas, invirtiendo un total de 730 millones de €. (Comisión Europea, 2009: 12). Además, desde el punto de vista cualitativo, estos programas supusieron la introducción en muchos países del enfoque integrado y de una nueva metodología de trabajo participativa y multinivel.

En el actual periodo de Programación comunitaria 2014-2020, la dimensión urbana continuará siendo la más importante de la política de cohesión. Se estima que como mínimo, un 50 % de los recursos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para este periodo se invertirá en zonas urbanas y que en concreto, cerca de 10.000 millones de € del FEDER se asignarán directamente a las denominadas Estrategias Integradas de Desarrollo Urbano Sostenible (EDUSI).

³ El UDG (Urban Development Group) es el grupo de trabajo permanente constituido en la Unión Europea para trabajar sobre temas urbanos a nivel técnico, en el cual están representados además de los 28 Estados Miembros y Estados asociados (Noruega, Suiza) o candidatos, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones (CoR), el Consejo Económico y Social Europeo (CESE) y otras instituciones con relevancia europea en temas urbanos (el BEI: Banco Europeo de Inversiones, la Agencia Europea de Medio Ambiente), asociaciones europeas de ciudades (CEMR Consejo Europeo de Municipios y Regiones, EUROCIITIES), y otros stakeholders (ECTP-CEU Consejo Europeo de Urbanistas, EUKN, URBACT, etc.). Este grupo prepara a nivel técnico las reuniones de Directores Generales, preparatorias, a su vez, de las de Ministros.

⁴ Entre los que destacan: el *Lille Action Programme* (2000), el *Urban Acquis de Róterdam* (2004), el *Bristol Accord* (2005), la *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles* (2007) o la *Declaración de Marsella* (2008).

⁵ *Towards an urban agenda in the European Union* COM (97)197 final, de fecha 6 de mayo de 1997.

Entre los años 2010 y 2014 estas ideas fueron madurando, al tiempo que se interiorizaban en el seno de las principales instituciones comunitarias. El Parlamento Europeo fue la primera institución en impulsar explícitamente la idea de la Agenda Urbana, publicando una resolución al respecto⁶. Por su parte, la Comisión Europea publicó en julio de 2014 una Comunicación titulada «*La dimensión urbana de las políticas de la UE: elementos clave de una Agenda Urbana para la UE*» (COM (2014) 0490), tras la que abrió un proceso de consulta pública sobre la definición, alcance, enfoque y contenido de la Agenda Urbana, cuyos resultados y conclusiones se difundieron preliminarmente en mayo de 2015 mediante el *Commission Staff Working Document «Results of the public consultation on the key features of an EU urban agenda»* (SWD 2015 109 final/2).

Finalmente, durante la presidencia letona de la UE, el 10 de junio de 2015, se celebró en Riga una nueva Reunión Informal de Ministros responsables de Desarrollo Urbano, con motivo de la cual celebrada se aprobó la Declaración de Riga, el paso definitivo en senda iniciada en Toledo cinco años antes, en la que se expresaba el acuerdo sobre los principios básicos y los elementos esenciales de lo que debería ser la Agenda Urbana de la UE, consolidando el entendimiento común sobre el tema de los gobiernos nacionales de los 28 Estados Miembros, de la Comisión y de otras instituciones europeas.

2. El pacto de Ámsterdam (2016) y la Agenda Urbana de la Unión Europea

Culminando todo el largo proceso anterior, en el primer semestre de 2016, y ya durante la presidencia de los Países Bajos, se terminó de completar la definición de los elementos y el marco operativo de la Agenda Urbana de la Unión Europea, cuyos principios quedaron finalmente expresados en el Pacto de Ámsterdam⁷, aprobado en la Reunión Informal de

Ministros responsables de Desarrollo Urbano celebrada el 30 de mayo de 2016, y fueron elevados también a la consideración del Consejo de Asuntos Generales de la UE celebrado en Luxemburgo el 24 de junio de 2016, que los recogió en sus conclusiones⁸.

El Pacto de Ámsterdam define la Agenda Urbana de la UE como un conjunto coherente de acciones impulsadas por parte los actores europeos clave, destinadas a desarrollar el potencial pleno de las ciudades y a fortalecer la dimensión urbana tanto de las políticas nacionales como de las de la UE, planteando una nueva forma gobernanza multinivel, mediante la cual todos estos actores (las instituciones de la UE, los Estados Miembros, las ciudades y otros actores interesados) puedan trabajar en conjunto.

A continuación, en el presente artículo se desarrollan los objetivos de esta Agenda Urbana de la UE, que se centran en la intención de mejorar los aspectos regulatorios y normativos, la financiación, y el intercambio de conocimientos y buenas prácticas. En la parte final del texto se analizan las principales propuestas operativas de la Agenda Urbana, que se resumen en la mejora de la coordinación interna de las iniciativas e instrumentos de la Comisión Europea ya existentes; en la creación de unos Partenariados o Asociaciones Temáticas (Thematic Partnerships) para trabajar sobre una serie de temas concretos; y, finalmente en una nueva propuesta de gobernanza multinivel que persigue la mejora de la coordinación y la cooperación institucional en temas urbanos.

3. Objetivos de la Agenda Urbana de la UE

La Agenda Urbana de la UE pretende contribuir a que las áreas urbanas europeas desplieguen el máximo potencial para poder conseguir los objetivos de la Unión Europea (UE), por ejemplo los de la Estrategia Europa 2020⁹,

⁶ Resolución del Parlamento Europeo, del 23 de julio de 2011 titulada «*European urban agenda and its future in the cohesion policy*» (P7_TA (2011) 0284 European Parliament resolution of 23 June 2011 on European Urban Agenda and its Future in Cohesion Policy (2010/2158(INI)).

⁷ Accesible en: http://urbanagendaforthe.eu/wp-content/uploads/2016/05/Pact-of-Amsterdam_v7_WEB.pdf.

⁸ Por primera vez, se eleva el resultado de una Reunión de Ministros responsables de Desarrollo Urbano, que tienen carácter informal, al Consejo de Asuntos Generales, de carácter formal.

⁹ Europa 2020 es la estrategia decenal de la Unión Europea para el crecimiento y el empleo. Se puso en marcha en 2010 con el fin de crear las condiciones requeridas para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, para lo cual en 2010 se marcaron cinco objetivos principales para 2020 en los ámbitos de empleo, investigación y desarrollo, clima y energía, educación, inclusión social y reducción de la pobreza:

- El nivel de empleo de la población de entre 20 y 64 años debería alcanzar por lo menos el 75 % mediante, entre otras cosas, una mayor participación de las mujeres.

y las prioridades nacionales relacionadas con dichos objetivos, en pleno respeto a los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y competencia.

El Pacto de Ámsterdam afirma que, de acuerdo con las conclusiones del Consejo de 19 de noviembre de 2014 (Doc. 15802/14), la Agenda Urbana de la UE respetará plenamente el principio de subsidiariedad, y que en consecuencia no afectará a la actual distribución de competencias entre la UE y los Estados Miembros. Esto significa que la Agenda Urbana de la UE no supondrá la transferencia de nuevas competencias al nivel de la UE (de acuerdo con los Artículos 4 y 5 del Tratado de la Unión Europea) y que se mantendrá el actual sistema de toma de decisiones.

Respetando estos límites competenciales y del principio de subsidiariedad, la Agenda Urbana de la UE se centrará en temas más concretos, tales como involucrar a las Autoridades Urbanas en el diseño de las políticas europeas y agilizar la implementación de éstas, o fortalecer la dimensión urbana de las políticas comunitarias. La Agenda Urbana también fomentará un enfoque integrado y coordinado más efectivo hacia aquellas políticas y hacia la legislación de la UE que tengan un mayor impacto potencial en las Áreas Urbanas, todo lo cual se espera tenga también una contribución positiva a la cohesión territorial.

Por tanto, desde una perspectiva pragmática, la Agenda Urbana de la UE se centrará de forma específica en los tres pilares básicos de las políticas europeas directamente relacionadas con los temas urbanos.

res y los trabaja dores más mayores y una mejor integración de los inmigrantes en la población activa;

- Invertir el 3 % del PIB en I+D+I.
- Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al menos en un 20 % en comparación con los niveles de 1990, o en un 30 % si se dieran las condiciones al efecto; incrementar el porcentaje de las fuentes de energía renovables en nuestro consumo final de energía hasta un 20 % y en un 20 % la eficacia energética;
- Mejorar el nivel educativo de la población, abordando el problema del abandono escolar, reduciéndolo desde el 15 % de 2010 al 10 % en 2020 e incrementar el porcentaje de la población de entre 30 y 34 años que finaliza la enseñanza superior del 31 % a -por lo menos- un 40 % en 2020;
- Reducir el número de europeos que viven por debajo de los umbrales nacionales de pobreza (definido como un nivel de ingresos inferior al 60 % de los ingresos medios disponibles en cada Estado Miembro) en un 25 %, rescatando así a más de 20 millones de europeos de la pobreza.

En 2015 el Consejo adoptó un nuevo conjunto de Directrices Integradas (orientaciones generales para las políticas

3.1. La mejora de la regulación a nivel de la UE

La Agenda Urbana de la UE no pretende dar inicio a nuevas Directivas o Reglamentos europeos, sino que se centrará en una implementación más efectiva y más coherente de las políticas, la legislación y los instrumentos normativos ya existentes de la UE, buscando una mejor regulación normativa a nivel europeo sobre los temas relacionados con el desarrollo urbano, con un mejor diseño de los mismos que permita alcanzar los objetivos propuestos con el menor coste posible y sin imponer barreras administrativas innecesarias. En este sentido, se aprecia el alineamiento de la Agenda Urbana con el programa general para la mejora de la legislación propuesto por la Comisión Juncker en 2015¹⁰. Por ello, la Agenda Urbana de la UE se centrará en los aspectos prácticos, tales como contribuir informalmente al diseño y a la revisión de las normas y regulaciones vigentes a nivel comunitario, para que éstas reflejen mejor las necesidades, y las competencias de las administraciones vinculadas al desarrollo urbano, evitando los cuellos de botella y minimizando las barreras administrativas que pueden existir en la actualidad.

3.2. La mejora de la financiación

El Pacto recoge que la Agenda Urbana de la UE no pretende crear nuevas formas de financiación comunitaria ni, en principio, incrementar las ya existentes, así como tampoco establecer una asignación más elevada para las ciudades. No obstante, sí tiene el objetivo explícito de mejorar la financiación del desarrollo urbano, en particu-

económicas de los Estados miembros y de la Unión y orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros), que sustituye a las Directrices Integradas de 2010.

¹⁰ Este Programa está formado fundamentalmente por dos elementos principales:

Una «*Propuesta de Acuerdo Interinstitucional sobre la mejora de la legislación*» (21 de mayo de 2015), que incluye, entre otras cosas, la programación y la planificación, la aplicación de herramientas para la mejora de la legislación, así como de los actos delegados y de ejecución. Dicho Acuerdo deberá sustituir al actualmente vigente Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor», del año 2003.

La Comunicación de la Comisión «*Legislar mejor para obtener mejores resultados. Un programa de la UE*», de 20 de mayo de 2015, que esboza un nuevo planteamiento para conseguir una mejor reglamentación y se compromete a aumentar la apertura y la transparencia de su trabajo. También establece las herramientas que usará, en particular las nuevas directrices integradas para la mejora de la legislación, y explica cómo reforzará el programa REFIT (Programa de adecuación y eficacia de la reglamentación).

lar el destinado a las Autoridades Urbanas. Para ello, partiendo del análisis de experiencias en casos concretos, intentará mejorar los mecanismos de financiación existentes en todas las políticas de la UE, en particular la denominada «dimensión urbana de la política de cohesión»¹¹. Por tanto, desde el punto de vista práctico, la Agenda Urbana de la UE pretende contribuir a identificar, apoyar, integrar y mejorar las fuentes de financiación existentes, agilizando su uso para las Autoridades Urbanas, con vistas a conseguir una implementación más efectiva de las intervenciones y una mejor gestión y aplicación de los fondos destinados al desarrollo urbano.

3.3. La mejora de las bases de conocimiento y del intercambio de experiencias y buenas prácticas

Es evidente la importancia de disponer de datos estadísticos fiables para la formulación de políticas contrastadas, tanto a nivel europeo como nacional o local, que permitan diseñar soluciones a medida para los desafíos urbanos más importantes. A pesar de la existencia de interesantes iniciativas europeas (entre las que cabe citar EUKN, ESPON, URBACT, la JPI Urban Europe, URBAN AUDIT, HORIZON 2020 etc.), el panorama del conocimiento urbano al nivel de la UE sigue estando muy fragmentado y continúan existiendo notables vacíos y dificultades para su coordinación. Partiendo de esta idea, la Agenda Urbana pretende mejorar la base de conocimiento sobre temas urbanos e impulsar el intercambio a nivel europeo de buenas prácticas y experiencias exitosas. En la medida de lo posible, las iniciativas que se adopten en este contexto pretenden apoyarse en la reutilización de información estadística del sector público y en la promoción del uso del Big Data y de otros datos vinculados y abiertos.

3. Desarrollo operativo de la Agenda Urbana de la UE

El Pacto de Ámsterdam, define la nueva Agenda Urbana de la UE como un conjunto coherente de acciones por parte de los Estados

Miembros, la Comisión Europea, las ciudades y otros actores interesados, encaminadas a fortalecer la dimensión urbana de las políticas de la UE, a través de los tres ejes anteriormente mencionados: mejor regulación, mejor financiación, mejor intercambio de conocimiento.

Desde el punto de vista operativo, este conjunto de actuaciones puede englobarse en tres grandes bloques: la mejora de la coordinación de las iniciativas existentes de la Comisión Europea; los Partenariados o Asociaciones Temáticas (sin duda el instrumento central y más novedoso de la Agenda Urbana); y, finalmente, la mejora de la coordinación, la cooperación institucional y la gobernanza multinivel en temas urbanos (Gobernanza de la Agenda Urbana de la UE).

4.1. La mejora de la coordinación interna de las iniciativas e instrumentos de la Comisión Europea ya existentes

En el Pacto de Ámsterdam, los Ministros piden a la Comisión Europea que fortalezca de forma adicional y de un modo transparente la coordinación y la racionalización de las políticas comunitarias que impacten directa o indirectamente en las Áreas Urbanas, que mejore la complementariedad entre ellas y que refuerce su dimensión urbana, incidiendo especialmente en los aspectos de mejora de la regulación, la financiación y el intercambio de conocimientos. En particular, los Ministros solicitan a Comisión un importante esfuerzo en materia de coordinación interna, en línea con lo puesto de manifiesto por la encuesta¹² realizada la propia Comisión durante 2015, que supondrá imbricar transversalmente la mayor parte de las iniciativas que actualmente se desarrollan a nivel comunitario en relación con los temas urbanos.

En este sentido, en el Programa de Trabajo de la Agenda Urbana de la UE se recogen diversas actuaciones concretas a desarrollar por parte de la Comisión Europea para la mejora de la coordinación de las iniciativas e instrumentos comunitarios ya existentes. Entre ellas cabe destacar las siguientes:

¹¹ La política regional constituye la inversión más cuantiosa de la UE, y se ejecuta a través de tres fondos: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión (FC) y el Fondo Social Europeo (FSE). Para el periodo 2014-2020 se han reservado 351.800 millones de € —casi un tercio del presupuesto total de la UE— para la política de cohesión, de los cuales, se estima que al menos un 50% se invertirá en zonas urbanas.

¹² Recogidos en el Documento de trabajo de la Comisión, de 27 de junio 2015, Commission Staff Working Document «Results of the public consultation on the key features of an EU urban agenda» (SWD 2015 109 final/2). http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/consultation/urb_agenda/pdf/swd_2015.pdf.

- Realizar un mapeo interno de las iniciativas de la propia Comisión relacionadas con el listado de temas seleccionados para la Agenda Urbana, con el fin de identificar vacíos, contradicciones o solapamientos existentes, así como posibles sinergias. Este mapeo ya se adelantó inicialmente en el mencionado Documento de Trabajo SWD (2015)109 final/2, donde aparecía un Anexo identificando las iniciativas de las diferentes Direcciones Generales de la Comisión Europea relacionadas directa o indirectamente con el desarrollo urbano, y se supone se va a profundizar y particularizar para cada uno de los temas prioritarios de la Agenda Urbana en los respectivos Partenariados Temáticos, como se verá más adelante.
- Identificar a los actores principales, las redes y plataformas existentes en relación con los temas de la Agenda Urbana, con el fin de agilizar la cooperación y el intercambio de información y experiencias.

Como ejemplo del primero de los dos puntos anteriores, en la parte operativa del Pacto de Ámsterdam ya se han previsto una serie de acciones concretas para la mejora de la coordinación interna y el alineamiento de los principales instrumentos e iniciativas comunitarias existentes con los trabajos de la Agenda Urbana. Estas actuaciones son las siguientes:

- Alineación por parte de la Comisión Europea de las Innovative Urban Actions¹³ (Acciones Urbanas Innovadoras) con los temas seleccionados para la Agenda Urbana de la UE.
- Fomentar la contribución de Programa URBACT¹⁴ a los temas prioritarios de la Agenda Urbana, en relación con sus actividades de intercambio y aprendizaje a través de la creación de redes transnacionales, desarrollo de capacidades, capitalización y diseminación del conocimiento urbano y del saber hacer (know-how).
- Alineación, por parte de la Comisión Europea, del trabajo de la UDN Urban Development Network¹⁵ (*Red de Desarrollo Urbano*) con el marco de la Agenda Urbana.
- Utilización del trabajo científico y de las soluciones desarrolladas por la JPI Joint Programming Initiative «Urban Europe»¹⁶ (*Iniciativa de Programación Conjunta «Europa Urbana»*) en el área de investigación e innovación para promocionar e intercambiar propuestas contrastadas para las políticas y los proyectos urbanos.
- Contribución de las actividades de investigación específicas del Programa ESPON¹⁷ (*Red Europea de Observación del Desarrollo y la Cohesión Territorial*) a los temas prioritarios seleccionados, cuando corresponda¹⁸.

¹³ Las *Innovative Urban Actions* constituyen una nueva iniciativa de la Comisión Europea para el actual período de programación (2014-2020) que proporciona a las áreas urbanas europeas la financiación y los medios necesarios para experimentar y poner a prueba soluciones urbanas innovadoras, de las que no existan experiencias previas, con el objetivo de abordar los principales desafíos que tienen en el presente las ciudades, y así contrastar su funcionamiento en la práctica. Se recogen en artículo 8 del Reglamento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional FEDER 1301/2013 y tienen asignado un presupuesto total de 372 millones de € para el período 2014-2020.

¹⁴ Dando continuidad a los programas previos URBACT I (2003-2006) y URBACT II (2007-2013), URBACT III es el programa europeo de intercambio y aprendizaje para la promoción del desarrollo urbano sostenible que permite a las ciudades europeas crear redes temáticas para trabajar conjuntamente en el desarrollo de soluciones a los problemas urbanos y compartir buenas prácticas, lecciones y experiencias. Se enmarca dentro del programa de Cooperación Territorial Europea (2014-2020), con financiación conjunta de la UE, alcanzando los 96,3 millones de €.

¹⁵ La UDN Urban Development Network está establecida en el Reglamento del FEDER 2014-2020 y es una red europea en la participan las autoridades urbanas de toda la UE, más de 500, que estén desarrollando estrategias urbanas integradas en consonancia con el artículo 7 del

Reglamento del FEDER o las que implementen acciones innovadoras de conformidad con el artículo 8.

¹⁶ La JPI (*Joint Programming Initiative*) es un instrumento que fue lanzado por la Comisión Europea en 2008, y diseñado para la implementación del European Research Area (ERA) (Espacio Europeo de Investigación), cuyo objetivo fundamental es promover la cooperación estratégica entre los estados europeos (miembros de la UE y asociados) en materia de investigación. La JPI está diseñada para evitar la fragmentación de la investigación, al tiempo que se refuerzan proyectos de investigación e innovación conjuntos. JPI Urban Europe es el nombre de la JPI que se refiere a los temas urbanos. Más información en: <http://jpi-urbaneurope.eu/>

¹⁷ ESPON (*European Observation Network for Territorial Development and Cohesion*) es un programa europeo de investigación que recoge, analiza y compara datos sobre las tendencias del desarrollo y la cohesión territorial en Europa. Fue lanzado por la Comisión en 2004, y el programa actual para el período 2014-2020 cuenta casi con 50 millones de €.

<https://www.espon.eu/main/>

¹⁸ En Noviembre de 2014, ESPON publicó ya un documento orientado a dar soporte a la Agenda Urbana, el Territorial Observation No. 13 titulado *Territorial Dynamics in Europe: Evidence for a European Urban Agenda*. http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Publications/TerritorialObservations/TO13_Nov2014/ESPON_TerritorialObservation13_Urban.pdf.

Otro aspecto muy relevante del Pacto de Ámsterdam es la solicitud que los Ministros hacen a la Comisión para que ésta mejore tanto los mecanismos actuales de participación externa en el diseño y desarrollo de las nuevas políticas, programas o normas que tengan relevancia para el desarrollo urbano, como los instrumentos de evaluación de las iniciativas hoy vigentes. Por un lado, se insta a la Comisión a mejorar los análisis de impacto territorial de las políticas europeas, impulsando nuevos métodos y herramientas específicas para ello, y a permitir una mayor implicación de los actores afectados, en particular de las Autoridades Urbanas y de sus organizaciones representativas a nivel europeo (aunque no se mencionan: CEMR y EUROCITES). Se estima que estas evaluaciones de impacto mejoradas pueden ser instrumentos muy importantes para incorporar mejor la dimensión urbana y territorial en las nuevas iniciativas de la UE, en línea con los objetivos del programa de Juncker ya mencionado para la mejora de la legislación. Todo ello puede abrir nuevas oportunidades de participación, en particular para las ciudades, en el diseño de instrumentos de tanta transcendencia como por ejemplo la dimensión urbana en la Política de Cohesión¹⁹. Se le solicita también a la Comisión que considere, siempre de un modo transparente y apropiado, las conclusiones y recomendaciones que resulten de los nuevos Partenariados Temáticos de la Agenda Urbana, tanto en el momento de redactar nuevas propuestas relevantes como cuando se revise la legislación, los instrumentos o las iniciativas vigentes.

Finalmente, se anima a la Comisión Europea que establezca una Ventanilla Única para todas las cuestiones relacionadas con la Agenda Urbana de la UE y la dimensión urbana de las políticas de la UE, con el objetivo final de facilitar a las autoridades locales y al resto de actores interesados un fácil acceso a la información disponible, hasta ahora dispersa y complicada de localizar. Como resultado de ello, en el otoño de 2016 se ha puesto en marcha un nuevo portal sobre los temas urbanos dentro de la web de la Comisión Europea: el Portal Cities²⁰.

¹⁹ Recuperada en el actual período de programación 2014-2020 mediante el Capítulo de desarrollo urbano sostenible y, en particular a través del Artículo 7 del Reglamento FEDER (Reglamento (UE) n.º 1301/2013), que obliga a destinar al menos un 5 % de los recursos de este fondo a financiar medidas integradas para el desarrollo urbano sostenible.

4.2. Los Partenariados o Asociaciones Temáticas (*Thematic Partnerships*)

Para el desarrollo operativo de la Agenda Urbana de la UE se crearán Partenariados²¹ o Asociaciones Temáticas, concebidas como grupos de trabajo con la misión de explorar las posibilidades de mejorar la regulación, la financiación y el intercambio de conocimientos en un ámbito temático concreto y acotado. La lista inicial de temas se estableció en base a una encuesta organizada por la Presidencia de los Países Bajos y realizada entre los Estados Miembros y los representantes de las autoridades municipales y urbanas en julio de 2015, y teniendo también en consideración el documento de trabajo de la Comisión SWD (2015)109 final/2, así como de los resultados de tres talleres específicos sobre esta materia organizados por la Comisión Europea en septiembre de 2015. La lista de temas se presentó y fue validada en la Reunión de DG sobre Asuntos Urbanos en Luxemburgo en octubre de 2015, quedando del modo siguiente (el orden no es indicativo de prioridad):

- Inclusión de refugiados y migrantes.
- Calidad del aire.
- Pobreza y regeneración urbana.
- Vivienda.
- Economía circular.
- Empleo y capacitación en la economía local.
- Cambio Climático.
- Transición energética.
- Uso sostenible del suelo y soluciones basadas en la naturaleza.
- Movilidad urbana.
- Transición digital (Smart Cities).
- Contratación pública innovadora y responsable.

Además, se han identificado otra serie de temas transversales, que serán comunes y que se supone se trabajarán horizontalmente en todos los Partenariados: gobernanza urbana, incluyendo la participación ciudadana; gobernanza multinivel; planificación urbana y estratégica; enfoque integrado y participativo; enfoques innovadores, incluyendo Ciudades Inteligentes; impacto sobre el cambio social, incluyendo los cambios de comportamiento,

En virtud de ello, en España, se destinarán unos 1.000 millones de € a financiar las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI).

²⁰ https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/cities_en.

²¹ Más información sobre el desarrollo de los Partenariados: <http://urbanagendaforthe.eu/partnerships/>

la igualdad de género y el empoderamiento femenino; desafíos y oportunidades de las pequeñas y medianas áreas urbanas y desarrollo policéntrico; regeneración urbana; adaptación al cambio demográfico y a las migraciones internas y externas; provisión de servicios públicos adecuados de interés general.

Se pretende que la composición de los Partenariados sea ilustrativa de las nuevas formas de gobernanza multinivel, de modo que participen representantes de las políticas sectoriales de las diferentes áreas de gobierno a nivel comunitario (cooperación horizontal: en este caso, de las diferentes Direcciones Generales de la Comisión Europea) así como del resto de los niveles de gobierno implicados (cooperación vertical: Comisión Europea, autoridades nacionales, y regionales o locales). De este modo, cada Partenariado puede estar compuesto por entre 15 y 20 miembros, entre los que deben estar representados como mínimo la Comisión Europea, 4 ó 5 Estados Miembros, y 4 ó 5 Autoridades Municipales (ciudades), pudiendo además participar otras organizaciones de la UE (BEI, CESE, CoR), Estados Asociados, expertos, organizaciones de ciudades (por ejemplo, EUROCITIES, CEMR), organizaciones de conocimiento (por ejemplo, URBACT, ESPON, EUKN) y otros actores interesados (ONG, empresas, etc.). La composición final de cada Partenariado pretende también alcanzar un equilibrio entre ciudades grandes y pequeñas, y ser representativa de la diversidad y variedad geográfica europea. El Pacto de Ámsterdam recoge el procedimiento de nominación y selección final de candidaturas para formar parte de los Partenariados.

Los Partenariados tendrán una duración en torno a los 3 ó 4 años y su función será la identificación de los problemas en su ámbito de trabajo específico, así como la propuesta de un Plan de Acción con soluciones concretas sobre cómo conseguir que las políticas comunitarias alcancen los 3 objetivos establecidos de mejorar la regulación, la financiación, y el intercambio de conocimiento. El esquema de trabajo propuesto en principio para cada Partenariado es el siguiente:

- Paso nº1 - Balance de Diagnóstico.
- Paso nº2 - Acciones preparatorias (Identificación de problemas y oportunidades)
- Paso nº3 – Definición de objetivos y resultados: Plan de Acción
- Paso nº4 - Implementación del Plan de Acción
- Paso nº5 - Evaluación de resultados

Los Partenariados realizarán un seguimiento periódico de su trabajo y presentarán anualmente un Informe de Progreso al UDG (*Urban Development Group*). Sobre esta base, el UDG redactará un Informe Resumen anual sobre el progreso de todos los Partenariados, que se coordinará por la Presidencia de turno en cooperación con la Comisión Europea. Después de su aprobación por parte de la Reunión de DG, la Presidencia, basándose en el resultado de la Reunión de DG, informará a los Ministros responsables de Asuntos Urbanos, a la Comisión Europea, al Parlamento Europeo y a los órganos consultivos de la UE (CoR, CESE) sobre el progreso conjunto de la Agenda Urbana de la UE.

4.3. El ejemplo del Partenariado Calidad del Aire (*Air Quality*): primeras actuaciones

Antes incluso de la aprobación formal del Pacto de Ámsterdam, ya se habían constituido 4 Partenariados piloto con el objeto de experimentar la metodología de trabajo propuesta. Estos eran los correspondientes a: Inclusión de refugiados y migrantes; Calidad del aire; Vivienda; y Pobreza y regeneración urbana. Durante la Presidencia eslovaca en el segundo semestre de 2016 se han aprobado 4 nuevos Partenariados (Economía circular; Empleo y capacitación en la economía local; Movilidad urbana; Transición digital), que comenzarán a operar en 2017; y durante la Presidencia maltesa (primer semestre de 2017) se aprobarán los 4 restantes.

El Partenariado Temático sobre Calidad del Aire está compuesto por 4 Estados Miembros (Países Bajos, que actúa como coordinador, Croacia, Polonia, y República Checa), 5 ciudades (Helsinki, Londres, Utrecht, Milán y Constanza), 9 Direcciones Generales de la Comisión Europea (*DG Regio, DG Energy, DG Research, DG Agriculture, DG Grow, DG Move, DG Environment, DG Connect, DG JRC*) y entre el resto de miembros figuran el Consorcio *Healthy Air Ruhr Area*, representado por la ciudad de Duisburg; EUROCITIES; URBACT y la *Health and Environment Alliance* (HEAL). Como puede verse, esta composición muestra un balance geográfico bien equilibrado y demuestra la fuerte implicación de la Comisión Europea en el proyecto, involucrando nada menos que a 9 Direcciones Generales.

Sobre la base de las aportaciones de los diferentes miembros durante las reuniones

celebradas entre diciembre de 2015 y junio de 2016, se han formulado cuatro acciones concretas para desarrollar durante el primer año de trabajo del Partenariado, es decir, desde mediados de 2016 a mediados de 2017:

Acción 1: Modelización de situaciones específicas de ciudades

Se parte de la reflexión de que la calidad del aire urbano puede mejorarse mediante la mitigación de las emisiones de contaminantes atmosféricos en sus puntos de origen, pero que para ello hay que considerar que ésta no depende exclusivamente de las emisiones urbanas (el tráfico, el transporte público, la calefacción o la industria), sino que también existen fuentes de emisión exteriores, como la agricultura, el transporte interurbano, la extracción de recursos naturales y las emisiones en otras zonas del territorio.

En base a ello, se ha establecido una primera acción denominada «Modelización de situaciones específicas de ciudades» cuyo objetivo es establecer una base de información sobre los aspectos anteriores que son clave en la mejora de la calidad del aire y la salud pública, en diferentes casos de ciudades. Se plantea así realizar un inventario de medidas prácticas de reducción de las emisiones y las fuentes de contaminación atmosférica, incluyendo un análisis coste/beneficio de ellas (rentabilidad económica directa por reducción de bajas laborales, efectos beneficiosos sobre las condiciones de salud, etc.).

Los resultados de esta acción alimentarán e interactuarán con las actividades de las acciones 2 y 3 y, finalmente, constituirán parte de las bases necesarias para la acción 4.

Acción 2: Mapeo del marco normativo sobre calidad del aire y de los instrumentos de financiación

Bajo esta acción se plantea analizar el actual marco normativo sobre calidad del aire a nivel de la UE, para identificar los aspectos susceptibles de ser revisados o mejorados, tales como las posibles lagunas, superposiciones o contradicciones normativas existentes o las principales barreras que manifiesten tener las autoridades locales para su implementación efectiva, así como proponer conceptos innovadores que podrían incorporarse en futuras regulaciones.

En paralelo, se analizarán los instrumentos existentes de financiación a nivel europeo, partiendo de experiencias y casos concretos de ciudades, para identificar las necesidades futuras de financiación y las posibles dificultades que las autoridades locales —como usuarias finales— encuentran en el presente para tener acceso o gestionar los fondos europeos destinados a la mejora de la calidad del aire. Se analizará la pertinencia de estos instrumentos y las ventajas e inconvenientes que pueden tener otros esquemas de financiación innovadores en comparación con los convencionales.

Acción 3: Recomendaciones sobre buenas prácticas de mejora de la calidad del aire en las ciudades

En muchas ciudades de toda Europa ya se están llevando a cabo acciones para mejorar la calidad del aire y la salud urbana, pero de momento no existe una visión global de estas acciones, ni un análisis comparado sobre su efectividad. Se necesita por tanto establecer una visión general comparada para identificar las mejores prácticas en la mejora de la calidad del aire, para posteriormente definir una estrategia de difusión que permita dar conocer a las ciudades europeas las medidas que, en cada circunstancia o contexto, se consideren más eficaces. Para ello, la acción 3 prevista por el Partenariado prevé compilar una base de buenas prácticas y recomendaciones o directrices para mejorar la calidad del aire en las ciudades. Esta acción incluirá no sólo las buenas prácticas identificadas en las acciones 1 y 2, sino que las complementará con un estudio específico sobre ejemplos internacionales y recomendaciones extraídas de proyectos piloto o de demostración de las ciudades participantes en el propio Partenariado o de otras ciudades europeas (por ejemplo, a través de la contribución de EUROCITIES).

Acción 4: Orientaciones y Directrices para los Planes de Acción de calidad del aire en las ciudades

Como se ha comentado, muchas ciudades europeas ya han desarrollado sus propios Planes de Acción de calidad del aire, pero generalmente lo han hecho sin conocer el trabajo de otras ciudades, pues tampoco existe un intercambio estructurado sobre las prácticas o modelos actuales para la elaboración de estos Planes de Acción. Por ello, la acción número 4 del Partenariado será establecer orientaciones y directrices para la elaboración de Planes

de Acción de calidad del aire en las ciudades. Esta guía se elaborará sobre la base de los resultados de las acciones 1 a 3, a partir de la compilación y del análisis de planes modélicos o ejemplares, con lo que se facilitará no sólo el cumplimiento estricto de la legislación vigente de la UE, sino también la toma de decisiones y la implantación de medidas voluntarias a nivel local. Se espera también que ello repercuta en una mayor uniformidad metodológica entre los planes de calidad del aire de las diferentes ciudades. La duración total del Partenariado será de 3 años y durante este período también se elaborarán o ejecutarán, además de las anteriores, otras acciones complementarias que se puedan ir identificando a lo largo del proceso.

4.4. La mejora de la coordinación de la cooperación institucional y de la gobernanza multinivel en temas urbanos: gobernanza de la Agenda Urbana de la UE

Como se ha visto, los dos epígrafes anteriores constituyen buenos ejemplos del enfoque integrado que se pretende impulsar en las instituciones europeas: la coordinación intersectorial de las diferentes iniciativas comunitarias o de las Direcciones Generales de la Comisión es un ejemplo de coordinación horizontal, mientras que los Partenariados Temáticos son un claro ejemplo de gobernanza multinivel o de cooperación vertical entre los diferentes niveles de gobierno implicados en el desarrollo urbano.

En cuanto a la gobernanza de las actividades propiamente específicas de la Agenda Urbana de la UE, se seguirá con el esquema de trabajo a nivel técnico en el UDG Urban Development Group, con las reuniones de Directores Generales (ambas habitualmente de carácter semestral, organizadas por cada Presidencia de turno), y como novedad, se propone sistematizar la periodicidad de las Reuniones Informales de Ministros de Asuntos Urbanos sobre el progreso de la Agenda Urbana de la UE, que se celebrará preferiblemente al menos una vez durante cada Trío presidencial.

Las actividades de la Agenda Urbana estarán coordinadas por la Reunión de Directores Generales de la UE responsables de Asuntos Urbanos, con el objetivo de garantizar que el conjunto de las diferentes acciones estén organizadas de tal manera que se refuercen mutuamente y tengan un mayor impacto en

las políticas comunitarias. Cuando se discutan las materias relacionadas con la Agenda Urbana de la UE, la Reunión de DG incluirá a los Estados Miembros, la Comisión Europea, el CoR, CMRE y EUROCITIES como miembros, para reflejar el carácter multinivel de la Agenda Urbana de la UE. Los estados asociados, el CESE, el Parlamento Europeo, el BEI, URBACT, ESPON y EUKN también participarán como observadores en la Reunión de DG. La Presidencia del Consejo puede invitar a otros interesados como observadores.

En cuanto a la financiación de las actividades propias de la Agenda Urbana, la Comisión Europea seguirá incluyendo dentro de sus presupuestos la provisión de asistencia técnica básica para los Partenariados a partir del 1 de enero de 2017.

5. Conclusiones

Como se ha comentado, el Pacto de Ámsterdam materializa finalmente la largamente esperada Agenda Urbana de la UE, y lo hace –no desde la retórica– sino desde una perspectiva claramente operativa, orientada hacia 3 objetivos muy concretos: la mejora de la regulación comunitaria, en especial de aquella que tiene un impacto directo sobre las áreas urbanas, la búsqueda de un diseño más efectivo y de una gestión más sencilla de los instrumentos de financiación de la UE y, finalmente la promoción del intercambio de conocimiento. Una vez consolidado, a lo largo de años de colaboración informal entre Estados Miembros e instituciones europeas, el denominado «Acervo Urbano», mediante todo un conjunto de documentos (Carta de Leipzig, Declaración de Toledo, etc.) y de iniciativas comunitarias (fondos europeos para el desarrollo urbano, URBACT, ESPON, etc.) que han ido sentando no sólo una serie de principios conceptuales (desarrollo sostenible e integrado, atención especial a los barrios desfavorecidos, regeneración urbana integrada, etc.) sino también una metodología instrumental de trabajo (Integrated Territorial Investments, Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado, URBAN, etc.), era el momento de avanzar en la consolidación de esta política urbana europea «indirecta» y de mejorarla desde el punto de vista operativo. En este sentido destaca el esfuerzo de coordinación intersectorial que se ha pedido a la propia Comisión Europea, así como la puesta en práctica de una nueva gobernanza multinivel, abierta –sobre todo– a la participación de las ciudades, principales beneficiarias directas de los fondos de cohesión destinados al desarro-

llo urbano. Aunque es aún pronto para poder constatar resultados concretos, y habrá que esperar a los Planes de Acción que planteen los Partenariados temáticos, no cabe duda del importante paso adelante que se ha dado en

la construcción de la dimensión urbana de las políticas europeas. Otro paso adelante hacia una Europa más fuerte, que en el actual contexto de incertidumbre global adquiere aún una mayor relevancia.

6. Bibliografía

- ATKINSON, R. (2001): «The Emerging «Urban Agenda» and the European Spatial Development Perspective: Towards an EU Urban Policy?». *European Planning Studies*, 9 (3): 385-406.
- & ROSSIGNOLO, C. (2009): «An “explicit” EU urban policy alter a “learning” phase?» Ponencia presentada en la *II Conferencia internacional de la Asociación Europea de Investigación Urbana (EURA)*, Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA (1997): *Hacia una política urbana para la Unión Europea*. COM (97) 197 final, Bruselas.
- (2009). *Fomentar un desarrollo urbano sostenible en Europa. Logros y oportunidades*. DG Regio, Bruselas.
- (2011). *Cities for tomorrow. Challenges, visions, ways forward*. DG Regio, Bruselas.
- GONZÁLEZ MEDINA, M. (2011): «Elementos de una política urbana europea: experiencias de gestión del desarrollo urbano en Alemania y España». *Revista Española de Ciencia Política*, 27, 45-67.
- (2013): «La europeización urbana a través de la política de cohesión». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 104: 133-154.
- Reglamento (UE) (2013): n 1301/2013 del 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) n o 1080/2006. Diario Oficial de la Unión Europea (20.12.2013).

Hábitat III: la Nueva Agenda Urbana

Sonia HERNÁNDEZ PARTAL

Subdirectora Adjunta de Urbanismo, Ministerio de Fomento.

Hábitat III se ha manifestado como «una oportunidad histórica para aprovechar el papel clave de las ciudades y los asentamientos humanos como impulsores del desarrollo sostenible en un mundo cada vez más urbanizado»

Nueva Agenda Urbana.

RESUMEN: Los días 17 a 20 de octubre de 2016, se celebró en Quito, (Ecuador) la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible —Hábitat III—. Dicha Conferencia, que supuso un evento internacional de primer orden, tuvo como principal objetivo identificar los nuevos desafíos y fortalecer la continuación del compromiso político global, para alcanzar un desarrollo urbano sostenible, mediante la aprobación de una «Nueva Agenda Urbana», que define los parámetros de las ciudades del siglo XXI. El Gobierno de España, —a través del Ministerio de Fomento, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación—, participó activamente, tanto en su proceso preparatorio, como dentro de la programación oficial, en la que también estuvieron presentes algunas Comunidades Autónomas y ciudades españolas. La efectiva implementación de la Nueva Agenda Urbana requiere de una coordinación multinivel que incluya a todas las Administraciones Públicas.

DESCRIPTORES: Pacto de Ámsterdam. Agenda Urbana. Unión Europea.

1. Introducción

La celebración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible —Hábitat III— ha supuesto el punto de partida de una nueva etapa para la historia de las ciudades, así como una oportunidad para que se hable de los retos que en ellas se plantean, a nivel social, económico

y medioambiental y, de las posibilidades que las mismas ofrecen para superarlos.

En este artículo se describen los antecedentes del encuentro internacional y el complejo procedimiento preparatorio que ha permitido llevarlo a cabo, a la vez que se analiza el documento de la Nueva Agenda Urbana y la participación que el Gobierno de España ha

tenido durante su proceso de elaboración y el que deberá tener para hacer que su implementación sea real y efectiva.

2. Antecedentes

Han pasado ya más de 40 años desde que, en 1976, la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó la Primera Conferencia Mundial sobre Asentamientos Humanos -Hábitat I- en Vancouver (Canadá), y 20 años desde que, en 1996, tuvo lugar Hábitat II, en Estambul. Desde entonces hasta ahora, la urbanización ha seguido creciendo y no lo ha hecho de la mejor manera posible. Según datos de Naciones Unidas, alrededor de 3.800 millones de personas, viven ya en ciudades y se prevé que para 2030, casi el 60% de la población mundial sea urbana, pero los retos siguen siendo prácticamente los mismos que hace 20 años (e incluso 40, si se compara la situación con la del año 1976), a nivel social, económico y medioambiental. Hay quien sostiene que los problemas son, de hecho, mayores ahora, que hace 20 o 40 años.¹

Ante este desafío, Hábitat III se planteó el objetivo de alcanzar «*Un nuevo paradigma urbano*» por medio de la consecución de un acuerdo global, que reconociese que ninguna otra política como la que afecta a las ciudades, puede influir en aspectos tan básicos para la sostenibilidad del planeta, como la mejora del medio ambiente, la cohesión social, la salud, la seguridad, la igualdad, el fomento de la cultura, la generación de empleo, la buena gobernanza y, como consecuencia de todo ello, la paz.

Convocada por la Asamblea General de Naciones Unidas, mediante la resolución 66/207, Hábitat III ha sido la primera Cumbre Global, que se ha celebrado después de otras dos cumbres históricas a nivel mundial y en las que las ciudades se han posicionado como un verdadero motor para el desarrollo. Dichos eventos han sido:

En primer lugar, la Cumbre de Addis Abeba, celebrada en septiembre de 2015, y en la que los dirigentes mundiales aprobaron los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la

Agenda para el Desarrollo 2030, que son un llamamiento universal a:

«la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad»

y que, partiendo de los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio —ODM—, incluyen, por primera vez, en un acuerdo de carácter vinculante y con un procedimiento de seguimiento y evaluación para asegurar su cumplimiento durante los próximos 15 años, un objetivo específicamente dedicado a las ciudades. Se trata del Objetivo nº 11, que busca:

«Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles».

En segundo lugar, la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21), que se celebró en diciembre de 2015, en París, y en la que se aprobó el Acuerdo del mismo nombre, que establece el marco global de lucha contra el cambio climático a partir de 2020 y que implica también un reto para las ciudades puesto que, aunque ellas sólo ocupan el 3% de la superficie del planeta, representan entre el 60 y el 80% del consumo de energía y el 75% de las emisiones de carbono.

Para lograr la consecución de todos estos objetivos y reconocer expresamente el valor de las ciudades como motor de desarrollo, Hábitat III reunió en Quito a 174 Estados miembros de Naciones Unidas, a muchas organizaciones de la sociedad civil, regional y local, a representantes institucionales de todos los niveles de las Administraciones Públicas, a profesionales e investigadores, a universidades, fundaciones y sindicatos y al sector privado, así como a las propias organizaciones del Sistema y otras organizaciones intergubernamentales, etc. En total, aproximadamente 40.000 participantes que, de uno u otro modo, han dejado constancia del interés de los temas urbanos y de su importancia en el mundo entero, en un evento que permitió debatir en relación con los desafíos de la urbanización a escala mundial y que trató de aportar soluciones y encontrar oportunidades

¹ En este sentido SALAS, J., en su libro *De Hábitat II a Hábitat III, construyendo con recursos escasos en Latinoamérica*, (pág. 22) pone de manifiesto, -tomando como base información del PNUD y de OSFAM-INTERMÓN, que frente a una aumento de la población mundial que va desde los 4.068 millones en 1976 a los 7.376 en 2015, pasando por los 5.674 millones de 1996, la población que

vive en slums o barrios vulnerables, has pasado de 925 millones en 1996 a 1.125 millones según los Objetivos del Milenio y 2.500 millones según el propio autor y que el índice de inequidad (20% de población más rica/ 20% de la población más pobre) ha pasado de 30,5 veces más ricos en 1960, a 59,1 veces más ricos en 1989, hasta llegar a 78,2 veces más ricos en el año 2.000.

para mejorar las ciudades y la calidad de vida de quienes viven en ellas, y contribuir a la implementación de los citados «ODS».

Con este fin, el 20 de octubre de 2016, los países presentes en la Conferencia, adoptaron por unanimidad la «Nueva Agenda Urbana». Se trata de un documento que no vincula jurídicamente a los Estados, pero que los compromete en pro de unos objetivos globales para la consecución de un desarrollo urbano sostenible. Estos objetivos proponen reconsiderar la manera de construir, de gestionar y de vivir en las ciudades, con la colaboración de todos los agentes interesados, partes implicadas y actores urbanos, —tanto a nivel gubernamental, como del sector privado—, y que se centra en un retorno a los tres principios básicos de la urbanización: la necesidad de un marco normativo apropiado, una buena planificación urbana y una adecuada financiación. Y todo ello desde la coordinación y el diálogo entre todos los niveles de la Administración porque, como declaró Joan Clos, Director Ejecutivo del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos —ONU-Habitat—:

«ni el Gobierno central sólo puede atender los problemas locales, ni los gobiernos locales en los Estados modernos pueden atender todos los problemas de la población».

Precisamente por ello, y para reconocer a la Administración local el papel que le corresponde en la materia, en paralelo a la Conferencia Hábitat III, se organizó también la «Segunda Asamblea Mundial de Autoridades Locales y Regionales y Asociación de Alcaldes», que reafirmó su importancia para la consecución del desarrollo sostenible urbano y en la propia implementación de la Nueva Agenda Urbana.

3. Proceso preparatorio de la Conferencia Hábitat III: la elaboración de la Nueva Agenda Urbana

El proceso de preparación de la Conferencia y la elaboración del documento que en ella se sometió a aprobación, duró más de dos años y medio y contó, según los datos de ONU-Habitat, —que ostentó la secretaría de la Conferencia—, con la participación de un número aproximado de 200.000 personas. Entre los hitos de este proceso preparatorio merece la pena reseñar los siguientes:

1º La solicitud y presentación de los Informes Nacionales de los distintos Estados miembros

El Consejo de Gobierno del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos —ONU-Habitat—, mediante su resolución sobre «*Contribuciones y apoyo al proceso preparatorio de la tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)*» invitó a todos sus Estados miembros a la elaboración de un Informe Nacional que debía analizar la evolución urbana de cada país, desde la celebración de Hábitat II, en 1996, hasta el año 2014, fecha en la que fue solicitado, un periodo aproximado de 20 años.

En el caso de España, dicho Informe fue elaborado por la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento, en su consideración de punto focal de los temas urbanos en relación con Naciones Unidas. Contó, para ello, con la colaboración del Comité Hábitat Español, órgano constituido en 1994, con el objetivo principal de preparar la contribución española a la Conferencia Hábitat II, pero que aún mantiene su actividad y composición abierta. De hecho, participan en él representantes de diversos Departamentos de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de la Administración Local, así como del sector privado, las universidades, organizaciones no gubernamentales y organizaciones profesionales, entre otros.

El Informe, de acuerdo con las instrucciones que recibieron todos los Estados miembros, tenía que analizar el grado de cumplimiento de la aplicación del Programa de Hábitat II y poner de manifiesto los nuevos desafíos, las nuevas tendencias emergentes y una visión prospectiva para los asentamientos humanos y el desarrollo urbano sostenible, sobre la base de las siguientes temáticas:

- I. Cuestiones y Dificultades Demográficas Urbanas para una Nueva Agenda Urbana.
- II. Planificación Urbana y Ordenamiento Territorial: Cuestiones y Dificultades para una Nueva Agenda Urbana.
- III. Medioambiente y Urbanización: Cuestiones y Dificultades para una Nueva Agenda Urbana.
- IV. Gobernabilidad y Legislación urbanas: Cuestiones y Dificultades para una Nueva Agenda Urbana.
- V. Economía Urbana: Cuestiones y Dificultades para una Nueva Agenda Urbana.

VI. Vivienda y Servicios Básicos: Cuestiones y Dificultades para una Nueva Agenda Urbana.

El Informe Nacional de España² —que está disponible en la página web del Ministerio de Fomento—, contiene aspectos muy interesantes acerca de todos los grandes elementos, sociales, económicos, territoriales y medioambientales que tienen que ver con el fenómeno urbano, es decir, con nuestros pueblos y ciudades y con las formas de asentamiento de nuestra población. Sirvan, a título de ejemplo, las preocupantes cifras relativas a la dinámica demográfica española, que reflejan un crecimiento vegetativo neto de signo negativo y un incremento paulatino y sistemático del envejecimiento de la población, o la necesidad de equilibrar el proceso de urbanización acelerada producido en los últimos años mediante medidas normativas y de planificación dirigidas a la ciudad ya existente, así como la necesidad de tener presente la relación entre lo urbano y lo rural que permita hacer frente al grave problema de despoblamiento de nuestros pueblos, etc. Aspectos todos ellos para cuya solución resulta crucial establecer criterios que definan operativamente las exigencias del modelo de desarrollo urbano sostenible.

En definitiva, como concluye el Informe, las estructuras urbanas —los asentamientos humanos, en general— son el reto y también la oportunidad. El desafío consiste en asegurar espacios acogedores, que ofrezcan a sus habitantes una buenas condiciones de vida, a la que vez que se minimicen los impactos territoriales y los costes ambientales que producen y se garantiza la cohesión social.

2º Las Reuniones de Expertos internacionales y otros actores clave

Además de los Informes Nacionales, el proceso de consultas para la elaboración de la Nueva Agenda Urbana, contó con las aportaciones de multitud de expertos internacionales que fueron orientadas, en función

de la temática y de su ubicación geográfica, mediante la convocatoria de una serie de reuniones de alto nivel, en las que los expertos discutieron sobre cuáles deberían ser las prioridades de la Nueva Agenda Urbana. Tal proceso permitió adoptar unas declaraciones finales que se aportaron como contribuciones al proceso hacia Hábitat III.

El funcionamiento de estas reuniones tuvo como base la siguiente clasificación:

a) Las Reuniones temáticas:

Se organizaron como resultado de una convocatoria internacional y tuvieron como objeto el estudio de unos temas que, como consecuencia de los estudios previos y de las conclusiones del análisis de los Informes Nacionales, se habían considerado de interés prioritario para Hábitat III y para el contenido de la Nueva Agenda.

- Tel Aviv, Israel, 7 septiembre 2015: «Participación ciudadana»³.
- Montreal, Canadá, 6-7 octubre 2015: «Áreas Metropolitanas»⁴.
- Cuenca, Ecuador, 9-11 noviembre 2015: «Ciudades Intermedias»⁵.
- Abu Dhabi, UAE, 20 enero 2016: «Energías Sostenibles y ciudades»⁶.
- México City, México, 9-11 marzo 2016: «Financiación del Desarrollo Urbano»⁷.
- Barcelona, España, 4-5 abril 2016: «Espacios Públicos»⁸.
- Pretoria, Sudáfrica, 7-8 abril 2016: «Asentamientos Informales»⁹.

De todas ellas surgieron conclusiones relevantes, que pasaron a formar parte de los documentos que conformarían las bases de los acuerdos posteriores.

b) Las Reuniones regionales:

Con ellas se buscaba identificar y abordar temas de relevancia a nivel regional, desde una perspectiva de diagnóstico e identificación de los desafíos y de las oportunidades que ellos implicaban. Dichas reuniones fueron las siguientes:

² Informe Nacional de España: http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/35A8B758-124F-4DC1-B72F-FC758837F56F/130131/2_2014INHabitatIIIespañol.pdf

³ Declaración de Tel Aviv: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/rt-meetings>

⁴ Declaración de Montreal: <https://www2.habitat3.org/montreal>

⁵ Declaración de Cuenca: <https://www2.habitat3.org/Cuenca>

⁶ Declaración de Abu Dhabi: <https://www2.habitat3.org/abudhabi>

⁷ Declaración de México: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/rt-meetings>

⁸ Declaración de Barcelona: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/rt-meetings>

⁹ Declaración de Pretoria: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/rt-meetings>

- Jakarta, Indonesia, 21-22 octubre 2015: «Asia-Pacífico»¹⁰.
- Abuja, Nigeria, 24-26 febrero 2016: «África»¹¹.
- Praga, República Checa, 16-18 marzo 2016: «Europa»¹².
- Toluca, México, 18-20 abril 2016: «América Latina y el Caribe»¹³.

c) Las Reuniones organizativas:

La Asamblea General de las Naciones Unidas creó un Comité Preparatorio específico, como parte esencial del proceso preparatorio hacia Habitat III (PrepCom por sus siglas en inglés). Dicho Comité se reunió en tres ocasiones, antes del inicio de la Conferencia.

- En Nueva York, los días 17 y 18 de septiembre 2014. PrepCom I.
- En Nairobi, en el mes de abril de 2015. PrepCom II.
- En Surabaya, Indonesia, los días 25 y 26 julio. PrepCom III.

d) Las Reuniones consultivas para la elaboración del borrador de la Nueva Agenda Urbana.

Con las declaraciones y aportaciones realizadas en todas estas reuniones y mediante la constitución de las llamadas «*Policy Units*» (que podría traducirse como «Unidad temática»), organizadas con grupos de no más de 20 expertos cada una, se elaboraron diez documentos temáticos («*Policy Papers*»¹⁴), que versaron sobre los siguientes aspectos:

1. Derecho a la ciudad y ciudades para todos.
2. Marco Socio-Cultural.
3. Políticas Urbanas Nacionales.
4. Gobernanza Urbana, Capacidad y Desarrollo Institucional.
5. Financiación.
6. Estrategia espacial urbana: mercado de tierras y segregación.
7. Estrategia de desarrollo económico urbano.
8. Ecología Urbana y Resiliencia.
9. Tecnología y Servicios Urbanos y
10. Políticas de Vivienda.

Dichos documentos recogían, partiendo del diagnóstico de la situación existente y con una perspectiva propositiva, los temas que se consideraban prioritarios para ser tomados en consideración en el documento que saliera de Habitat III, y constituyeron el germen del que fue un primer borrador del documento final «Borrador Cero» de la Nueva Agenda Urbana. Sobre este borrador se fue trabajando —durante más de seis meses— hasta llegar a un documento que pudo contar, finalmente, con el respaldo de todos los Estados. El proceso de negociación fue intenso y complicado, como cabe esperar en documentos internacionales que deben aunar las voces de tantos países, con tantas diferencias entre sí. De hecho, precisó de las siguientes reuniones:

- Nueva York, 25-29 abril 2016: Consultas informales sobre los «Policy papers», para elaborar el «Borrador Cero».
- Nueva York, 16-20 mayo: Negociaciones intergubernamentales sobre el «Borrador Cero», además de Sesiones informales con autoridades locales y participación de Alcaldes.
- Nueva York, 6-10 junio: Sesiones informales con las demás partes interesadas (los denominados »stakeholders«), y continuación de las negociaciones intergubernamentales.
- Nueva York, 29 junio-1 julio: Continuación de las negociaciones informales intergubernamentales.
- Nueva York, 7 a 9 de septiembre de 2016. En esta reunión de consultas intergubernamentales oficiosas se aprobó finalmente el proyecto de documento que se sometería al acuerdo de la llamada Nueva Agenda Urbana, en Quito.

4. La Nueva Agenda Urbana

La Asamblea General de Naciones Unidas reafirmó, en su resolución 70/210, de 22 de diciembre de 2015, su decisión de que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Habitat III) debía tener como resultado

«un documento conciso, específico, preparado con ideal de futuro y orientado a la acción, que revitalizase el compromiso y el apoyo mundiales en favor de la vivienda y el desarrollo urbano sostenible y la aplicación de la Nueva Agenda Urbana»

¹⁰ Declaración de Yakarta: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/rt-meetings>

¹¹ Declaración de Abuja: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/rt-meetings>

¹² Declaración de Praga: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/rt-meetings>

¹³ Declaración de Toluca: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/rt-meetings>

¹⁴ Policy Paper: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/policy>

Tras el complicado proceso de negociaciones entre países, que contó, como se ha visto, con una amplia participación de los demás niveles de Administración Pública, expertos, sociedad civil, organizaciones de todo tipo, etc. finalmente el 20 de octubre de 2016, se aprobó por unanimidad de todos los países presentes en Hábitat III, el documento de la Nueva Agenda Urbana, que consta de 175 apartados distribuidos en dos partes bien diferenciadas:

Primera. La «*Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para todos*» que define los objetivos de la Nueva Agenda, mediante la descripción de unos ideales comunes y los principios y compromisos en los que se basa, y Segunda. «*El Plan de aplicación efectiva*», que reconoce la necesidad de contar con marcos normativos propicios en los planos nacional, subnacional y local, así como en la importancia de la planificación y la financiación.

Los objetivos de la Nueva Agenda Urbana que contiene la Declaración de Quito,

«deben estar integrados por la planificación participativa y la gestión del desarrollo espacial urbano y medios eficaces de ejecución, complementados mediante cooperación internacional y actividades de creación de capacidades».

Este documento plantea un concepto de una ciudad para todos, que promueva la integración y la igualdad y que mejore de la calidad de vida de los ciudadanos. Se dirige principalmente a los Gobiernos nacionales, a los que pide su compromiso para trabajar en el logro de un desarrollo urbano sostenible, desde tres perspectivas: la que busca la inclusión social y la erradicación de la pobreza; la que persigue la prosperidad urbana sostenible y, nuevamente, inclusiva, y la que trata de garantizar un equilibrio medioambiental sostenible y resiliente.

Para ello, la Agenda propone reorientar la manera de planificar, financiar, desarrollar, dirigir y gestionar las ciudades y los asentamientos humanos, reconociendo que el desarrollo urbano y territorial sostenible es un elemento in-

dispensable para alcanzar la prosperidad para todos, y que su consecución precisa de la función rectora de los gobiernos nacionales y de la coordinación entre todos los niveles de la Administración pero con un enfoque centrado en las personas, que tengan en cuenta la su edad, género, capacidades y necesidades.

Por lo que se refiere al Plan de aplicación efectiva, verdadero talón de Aquiles de este tipo de Declaraciones internacionales, la nueva Agenda Urbana propone el intercambio de mejores prácticas, políticas y programas entre los gobiernos de todos los niveles, el intercambio de soluciones urbanas y el aprendizaje mutuo y en coordinación con el proceso de seguimiento y revisión de la Agenda 2030, —cuya vinculación queda recogida de manera expresa—, para garantizar la coordinación y una adecuada coherencia entre ellas. También alude al papel que el propio sistema de Naciones Unidas y, en concreto, su Programa para los Asentamientos Humanos —ONU-Habitat—, debe tener en el proceso de implementación. Por último, establece un procedimiento de seguimiento y revisión periódico de la Nueva Agenda Urbana, que debe tratar de garantizar su coherencia a nivel nacional, regional y global, con el fin de seguir el progreso, evaluar el impacto y asegurar su aplicación eficaz y oportuna.

En cualquier caso, debe recordarse que esta Nueva Agenda Urbana tiene naturaleza de Acuerdo internacional no vinculante y, por tanto, no implica una obligación exigible para los Estados que lo han suscrito. Se trata, más bien, de una obligación «moral», contenida en un acuerdo públicamente negociado y unánimemente aceptado, que viene a reafirmar el compromiso mundial con el desarrollo urbano sostenible, como un paso decisivo para contribuir a la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y ello no sólo en relación con el Objetivo nº 11, cuyo reconocimiento pone en valor la importancia que las ciudades y los asentamientos humanos, sino también con la consecución de otros objetivos directamente conectados con el Hábitat como son los objetivos nº 6, 7, 9, 13, 14 y 15¹⁵.

¹⁵ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

- Objetivo nº 6: Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.
- Objetivo nº 7. Asegurar el acceso a energías asequibles, fiables sostenibles y modernas para todos.
- Objetivo nº 9. Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación.

- Objetivo nº 13. Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
- Objetivo nº 14. Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible y
- Objetivo nº 15. Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de la diversidad biológica.

5. El papel de España frente a Hábitat III

1º Participación en el proceso.

Pero la Conferencia Hábitat III ha sido mucho más que la aprobación de la Nueva Agenda Urbana. La sede de la Conferencia se convirtió durante cuatro días en un foro de alto nivel para hablar sobre los asentamientos humanos, sobre lo urbano y lo rural, de la forma en la que la sociedad se relaciona entre sí y con el medio ambiente, etc. Un foro que contó con la organización de eventos de todo tipo:

- Diálogos y Mesas redondas de alto nivel: reservadas para los altos cargos institucionales de los Estados miembros.
- *Networking events* y *Side events*: en los que se han abordado todo tipo de temas relacionados con lo urbano y lo rural, la igualdad, la economía, la seguridad alimentaria, el cambio climático, la movilidad, la vivienda, la resiliencia, la economía colaborativa, la accesibilidad etc.
- Una zona de Exposiciones: que ha sido utilizada por los países, las ciudades, las empresas públicas y privadas para dar a conocer sus propuestas en los temas urbanos, convirtiéndose, en ocasiones, en espacios de trabajo y puesta en común de experiencias, etc.
- El «Habitat III Village»: un espacio paralelo, ubicado en la calles de Quito, en el que se presentaron todo tipo de «soluciones urbanas».

El Gobierno de España tuvo una presencia activa, tanto en la Conferencia, como en todo su proceso preparatorio, a través del Ministerio de Fomento, cuya Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo ostenta las competencias funcionales en todos los temas relacionados con el Programa Hábitat de NN.UU, y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, en su consideración de Departamento formalmente encargado de determinar el apoyo económico, técnico e institucional del Gobierno de España al citado Programa.

La representación institucional de España en Hábitat III contó con una delegación presidida de manera conjunta por la Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

y el Subsecretario del Ministerio de Fomento, y en la que también tuvieron representación el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, —a través de la Oficina de Cambio Climático—; el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, mediante la Dirección General de Fondos Comunitarios; y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, encargado de la coordinación, y con un importante papel de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID).

También la Administración Local estuvo presente gracias a la participación de la Federación Española de Municipios y Provincias y de los alcaldes y alcaldesas de municipios como Barcelona, Madrid, Móstoles, Alcorcón, etc. Las Comunidades Autónomas de Cataluña y Extremadura y una amplia delegación de la Universidad, los Colegios profesionales, Empresas públicas (INECO) y privadas, etc. también participaron directamente en este evento.

En concreto, dentro de la agenda de la delegación española en Hábitat III, cabe destacar dos eventos que formaron parte de las actividades incluidas en el Programa Oficial de la Conferencia publicitado por Naciones Unidas:

- El *Networking Event*¹⁶ —espacio de dos horas dentro de la Programa oficial— fue el espacio elegido para la presentación del Informe: «*La crisis como oportunidad para repensar las políticas urbanas y de vivienda*». En este evento, el Subsecretario del Ministerio de Fomento, presentó ante Naciones Unidas, un informe que recogía un panorama general del origen y la evolución de los modelos de administración urbanística y de política de vivienda en España, prestando especial atención a la crisis económico-financiera de los años 2007-2013 y la forma en la que ésta ha determinado el cambio de patrones tradicionales, fuertemente asentados. En él se analizó, de manera especial, la etapa que iba entre 1996 y 2016, años que enmarcan las dos Cumbres del Hábitat, y que en España se han caracterizado por la consolidación del modelo de planeamiento y de gestión urbanística y el fortalecimiento de la administración local como entidad urbanística pero, también, por los efectos negativos vinculados a la crisis.
- El *Side Event*¹⁷ Oficial, —espacio de una hora dentro de la Programa oficial— tuvo

¹⁶ https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/0D4180BF-359B-4054-99DF-2D36CF487571/139403/1_06102016PROGRAMANETWORKINGEVENT.pdf

¹⁷ https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/6AC050FD-0C21-437A-852E-FB612601AD07/139404/2_06102016PROGRAMASIDEEVENT.pdf

por objeto la «*Presentación del Libro «De Hábitat II, 1996 a Hábitat III, 2016: Construyendo con recursos escasos en Latinoamérica»*», escrito por el Profesor D. Julián Salas Serrano y editado por el Ministerio de Fomento, que recoge una recopilación de los trabajos realizados en Latinoamérica en materia de viviendas de muy bajo coste durante el periodo de los 20 años que van desde la Conferencia Hábitat II a Hábitat III. La presentación del libro, —que tuvo una excelente acogida, en un foro donde no faltaron actividades y propuestas del máximo interés y del más alto nivel— sirvió, también, como merecido reconocimiento a su autor, por su larga carrera profesional y por ser uno de los pocos investigadores españoles que ha estado presentes en las tres Conferencias Hábitat (Vancouver, 1976; Estambul, 1996 y Quito, 2016).

- Asimismo, el Gobierno de España contó también con un stand¹⁸ dentro del espacio que Hábitat III reservó para las Exposiciones. El stand, que fue organizado de manera conjunta entre el Ministerio de Fomento y la Agencia Española de Cooperación (AECID) del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, fue diseñado como un espacio abierto, de carácter multifuncional, que contó con un amplio programa de actividades en el que tuvieron su tiempo la propia AECID, el Ministerio de Fomento, la Junta de Extremadura, el Consejo Superior de Colegios de Arquitectos, la Asociación Española de Técnicos Urbanistas y la Federación Iberoamericana, el Foro Iberoamericano y del Caribe de Mejores Prácticas, la empresa pública INECO, otras empresas españolas con sede en Ecuador —organizado por la Oficina Económica de la Embajada de España en Ecuador—, las Universidad de Educación a Distancia y la Universidad Virgili i Rovira de Tarragona, entre otros.

2º Futura implementación de la Agenda Urbana

Como ya se ha expuesto, la Nueva Agenda Urbana, como la mayoría de los Acuerdos Internacionales adoptados en el seno de Naciones Unidas, tiene su fuerza en la asunción de unos compromisos, de carácter voluntario, que precisan de la puesta en marcha de una serie de instrumentos o procedimientos de carácter interno que deben coadyuvar, además, a la con-

secución de los ODS. Además, la implementación de la Nueva Agenda Urbana tampoco puede estar al margen de otro de los grandes acuerdos internacionales asumidos por España en 2016, como fue la suscripción, en mayo, de la Agenda Urbana de la Unión Europea.

La consecución de los objetivos asumidos, en las tres Agendas implica la utilización de los mecanismos que las mismas prevén y que van, desde los más genéricos de la Nueva Agenda Urbana, —en relación con la transferencia de buenas prácticas, capacitación, etc— a los más específicos que ya están previstos, por ejemplo, en la Agenda Urbana de la Unión Europea. Mención especial merecen, dentro de la misma, los denominados Partnerships o Partenariados temáticos que se están creando de manera voluntaria entre varios Estados miembros, varias ciudades y otros actores, para trabajar sobre temas muy concretos (Empleo y economía local; Movilidad urbana; Vivienda; Uso sostenible del suelo y los recursos; Cambio climático; Calidad del aire, etc.)

En relación con la transferencia de buenas prácticas y capacitación, España cuenta con una valiosa y exitosa experiencia de más de 20 años en la selección para su presentación al Concurso Internacional de Dubai de Buenas Prácticas Urbanas de España y de los Países de Latinoamérica, —todas ellas recopiladas en la Biblioteca de Ciudades para un Futuro más sostenible¹⁹—, que suponen un buen punto de partida para la consecución de los objetivos perseguidos.

Por lo que se refiere a la constitución de partenariados temáticos propuesta por la Agenda Urbana Europea, España ya forma parte oficial de dos de ellos: el primero, sobre «Pobreza urbana y barrios vulnerables», junto con Francia, Alemania, Bélgica y Grecia, además de varias ciudades (entre ellas Bruselas, París y Birmingham), la Comisión Europea y otros actores y, el segundo, al que acaba de incorporarse a través del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, sobre «Transición digital» aplicada a las ciudades, o lo que más comúnmente se conoce como Ciudades Inteligentes.

En todo caso, cualquier actuación dirigida a la puesta en marcha de la Nueva Agenda Urbana —y también de la Agenda Urbana Europea y la Agenda para el Desarrollo— deberá partir, además, de una importante labor de coordi-

¹⁸ <https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/C217DE14-A2AB-4CCF-B670-DFE8BDD3A0C6/139449/Programa.pdf>

¹⁹ <http://habitat.aq.upm.es/>

nación entre los distintos niveles de la Administración. Para ello España puede servirse de mecanismos de cooperación y colaboración interadministrativas ya existentes, como son las Conferencias Sectoriales temáticas, —a través de las cuales el Estado y las CC.AA., con invitación expresa a la FEMP, adoptan acuerdos de interés común—; el Comité Hábitat Español, —en su consideración de foro de composición abierta y de discusión sobre los temas urbanos— o la Red de Iniciativas Urbanas, a través de la cual se intercambia información y se facilita la adopción de decisiones. De hecho, en el seno de ésta última, se está elaborando un Documento que podría servir de base para la aprobación de una Agenda Urbana Nacional que, como Plan de Acción, concrete las propuestas, los objetivos y las fórmulas, —incluso de financiación— que permita implementar los compromisos internacionales que España ya ha asumido.

6. Conclusiones

La Conferencia Hábitat III, como todo evento internacional de este nivel, tiene sus luces y sus sombras. Así, frente a la valoración muy positiva de la versión más oficial, no faltan las voces críticas que, apoyándose en el éxito de las reuniones alternativas a la Conferencia Oficial, —lejanas al encorsetamiento propio de la burocracia institucional—, consideran que faltó concreción y sobró institucionalización.

En cualquier caso, lo que no se le puede negar a esta Cumbre es que ha contribuido a reconocer:

«el poder de las ciudades y su gran relevancia en cualquier sociedad»

y que la aprobación de la Nueva Agenda Urbana debería:

«suponer un punto de inflexión en las políticas de desarrollo de todos los países».

Parece claro que nos encontramos ante un desafío sin precedentes, pero es necesario encontrar el equilibrio entre la urbanización y el crecimiento para mejorar el desarrollo humano y las condiciones de vida de las ciudades del siglo XXI.

El desarrollo sostenible de las ciudades es posible, y así ha quedado patente en Hábitat III y en la Nueva Agenda Urbana, pero para conseguirlo hay que empezar a trabajar ya, desde la colaboración entre todas las Administraciones Públicas, y con un Plan de acción que tenga claro que, como dice el Director Ejecutivo de ONU-Habitat,

«Las ciudades son fuente de problemas, pero también de oportunidades».

La sociedad del futuro será el resultado de lo que ocurra en las ciudades.

Después de Hábitat III: aproximación a un análisis crítico de la Nueva Agenda Urbana

Carlos VERDAGUER VIANA-CÁRDENAS

Arquitecto urbanista, profesor asociado de urbanismo
de la Universidad Politécnica de Madrid y consultor de Gea 21
Miembro del Comité Hábitat España y coordinador
del Grupo de Trabajo de Buenas Prácticas del Concurso de Dubai.

RESUMEN: Tratando de sustraerse al triunfalismo de la visión oficial y a la tentación de la enmienda a la totalidad de la visión alternativa, esta reflexión trata de analizar la Nueva Agenda Urbana aprobada por 193 países en la Cumbre de Quito de Hábitat III desde la óptica de sus debilidades y amenazas así como de sus fortalezas y oportunidades, buscando en qué forma una agenda sin diagnóstico y amenazada por la inercia de un sistema que tiende por su propia lógica a la insostenibilidad puede aprovechar su carácter de catálogo consensuado internacionalmente de problemáticas y de recomendaciones para convertirse en una posible herramienta de cara a la construcción de hojas de ruta operativas por parte de los agentes sociales del cambio hacia la sostenibilidad global en la esfera urbano-territorial.

DESCRIPTORES: Habitat III. Agenda Urbana.

1. La disyuntiva de las grandes declaraciones

La imagen de Alepo reducida a escombros¹ podría usarse como metáfora trágica de las contradicciones a las que se enfrentan las grandes declaraciones institucionales de intenciones sobre los problemas que aquejan al planeta cuando no van estrechamente ligadas al análisis de las redes de causas y efectos que los generan ni a compromisos realmente vinculantes. Ante esa imagen desoladora, hablar de *derecho a la ciudad*, una formulación que ha acabado entrando tan-

gencialmente en el texto de la Nueva Agenda Urbana recién ratificada en Quito, parece en primera instancia un ejercicio tan vacuo como los alegatos oficiales a favor de la paz mundial de una Europa que cierra sus fronteras a los refugiados.

Por lo que respecta a la Organización de las Naciones Unidas, impulsora de la cumbre Hábitat III, su problema como institución creada en 1945 para impulsar la paz entre las naciones tras el fracaso de su antecesora, la Liga de las Naciones, es que ya tiene más de 60 años de historia en la que han aflorado facetas oscuras, como su apoyo a las políticas del FMI y el Banco Mundial o el papel de los cascos azules de la ONU en las guerras balcánicas o en Ruanda, que han acabado minando parte

Correo electrónico: cverdaguier@gea21.com
¹ <http://www.elobservador.com.uy/alepo-ruinas-asi-se-ve-la-ciudad-siria-mas-afectada-la-guerra-n1008572>

de su legitimidad como organización pretendidamente neutral al servicio de la armonía internacional, lamentablemente para ONU Hábitat y para quienes apoyamos e impulsamos su labor.

Cuando las contradicciones son tan palpables, es usual acusar de demagogia a quien las señala, siguiendo la ancestral práctica de denunciar al mensajero, pero en un momento de crisis sistémica como el que vivimos a la escala global, la coherencia en dicha práctica debería conducir en buena lid a acusar de demagógica a la propia realidad, que cada día nos ofrece exageradas muestras de esa flagrante contradicción entre los grandes discursos y el devenir de los acontecimientos.

Pero aún más amenazadores resultan los discursos de los representantes de las instituciones o de los que aspiran a serlo cuando deciden romper este nudo gordiano y acabar con toda contradicción entre la palabra y el hecho: basta con pensar en las vociferantes proclamas de Donald Trump y sus ubuescos epígonos europeos, en las que declaran sin tapujos sus intenciones de hacer caso omiso de cualquier acuerdo internacional, vinculante o no, desde el momento en que pueda entrar mínimamente en conflicto con los intereses de los sectores retrógrados a los que representan. Y resultan aterradores porque son discursos que seducen por su beligerante transparencia a quienes no soportan ya la lengua de madera del sistema e identifican esa brutal sinceridad con la honestidad.

Nos encontramos, pues, atrapados en una disyuntiva: por un lado, la necesidad de identificar con claridad las contradicciones y las limitaciones de las grandes declaraciones internacionales a favor de la paz y la sostenibilidad que las conducen a la inoperancia, y por otra, la de intentar dotarlas de sentido y hacer realidad sus objetivos, lo cual obliga a defenderlas frente a quienes pretenden deliberada y abiertamente impedir a toda costa que dichos objetivos se hagan realidad jamás.

Esta dicotomía ha atravesado sin duda todo el conjunto de iniciativas internacionales que se han producido desde mediados del siglo XX hasta nuestros días en aras de la paz mundial, la erradicación de la pobreza o la defensa del medio ambiente, todas las cuales se han traducido en conferencias mundiales y en grandes declaraciones de intenciones firmadas por centenares de naciones, con diversos niveles en cuanto a su carácter vinculante y con una absoluta heterogeneidad de puntos de vista en cuanto al análisis de su impacto.

Todos estos eventos celebrados a lo largo de casi un siglo se caracterizan por responder a grandes rasgos a un mismo patrón:

- la constatación por parte de un número suficiente de agentes sociales de que un determinado problema ha alcanzado unas dimensiones planetarias que lo hacen insostenible obliga en un momento determinado a las instituciones y a los gobiernos a tomar cartas en el asunto, en gran parte impelidos por la presión desde debajo de los movimientos y reacciones sociales que dicho problema genera, por la acumulación de datos sobre el mismo por parte de las instancias científicas y académicas más independientes del sistema y por la experiencia directa en cuanto a sus efectos por parte de los sectores más conscientes o más críticos de las propias instituciones;
- la convocatoria de una primera iniciativa inaugural en forma de Conferencia, Tratado, Convenio o Agenda internacional supone objetivamente el reconocimiento institucional de las dimensiones del problema considerado y se presenta en la narrativa oficial como el primer paso para su resolución. La visión no institucional, por el contrario, se concentra en poner de manifiesto su insuficiencia, su inoperancia o en denunciarlo como un intento de recuperación del diagnóstico, despojándolo de toda carga crítica respecto a las causas.
- las declaraciones y acuerdos firmados tras intensas negociaciones por un número determinado de naciones quedan siempre por debajo de los objetivos iniciales y, a su vez, el grado de cumplimiento posterior de los objetivos firmados es muy reducido, lo cual viene a confirmar el diagnóstico más crítico respecto a la inoperancia del proceso. Sin embargo, el hecho de que el problema haya adquirido categoría institucional y de que alguna de sus dimensiones haya mejorado sus indicadores, se presenta desde el punto de vista opuesto como prueba de la utilidad de la iniciativa internacional, lo cual conduce a reiterar en el proceso, situando en calendario la siguiente cita internacional.

Este patrón reiterativo puede aplicarse casi al pie de la letra a la *Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos Hábitat I* de 1976 y a la *Declaración de Vancouver* que, con su correspondiente *Plan de Acción de 64 recomendaciones*, surgió de la misma; a la cumbre Hábitat II de Estambul de 1996 y a su *Agenda Hábitat II: Declaración de Estambul sobre Asentamientos Urbanos*, con sus 15 compromisos; y tiene visos de ser

aplicable también a la recién celebrada Conferencia Hábitat III, de la que ha surgido la denominada *Nueva Agenda Urbana* (NAU) firmada en Quito el 20 de octubre de 2016 por las 193 naciones miembros de Naciones Unidas².

Sin embargo, la constatación de lo reiterado de este patrón, especialmente en lo que se refiere al imposible acuerdo entre las visiones opuestas sobre la utilidad de estas cumbres, no ayuda en sí misma a formular una solución clara para la dicotomía con la que hemos iniciado esta reflexión. Frente a esta dicotomía, tal vez sólo quepa adoptar una actitud pragmática y aceptar con lucidez lo que de cierto tienen las dos visiones opuestas cuando se analizan los datos objetivos que ambas aportan y, a partir de esta aceptación, actuar en el sentido de intentar cumplir aquellos objetivos que comparten, operando, cada cual desde su posición y su situación, a la vez en el ámbito de las instituciones y, cuando corresponda y las circunstancias lo exijan, fuera o en resistencia a las mismas. Actuando, en suma, abiertamente en el ámbito legítimo de lo político.

Desde esta perspectiva, puede ser útil en términos prácticos recurrir para el análisis de la Nueva Agenda Urbana a un mecanismo de evaluación como es el denominado análisis DAFO (Debilidades Amenazas Fortalezas Oportunidades) que puede ayudar a abordar las luces y las sombras del proceso sin ubicarse necesariamente en uno de los dos extremos.

Vaya por delante que esto no se pretende como un ejercicio de imposible objetividad, sino como una forma de poner negro sobre blanco las propias incertidumbres que genera el proceso en alguien que lo ha vivido en primera persona, tratando de escapar tanto del triunfalismo institucional como de la tentación de la enmienda a la totalidad.

2. Las debilidades de una agenda sin diagnóstico

Por lo que respecta a las debilidades de la Cumbre Hábitat III y de la versión final consensuada de la Nueva Agenda Urbana, podría decirse que existe bastante consenso entre las voces más críticas a la hora de identificarlas. Si hubiera que sintetizar estas debilidades en tres aspectos o epígrafes, podrían formularse los siguientes:

- Tanto la Cumbre Hábitat III como la Nueva Agenda Urbana han soslayado deliberadamente el análisis de las causas y responsabilidades de los problemas urbano-territoriales identificados.
- Las autoridades y actores locales, reconocidas teóricamente como los principales agentes de transformación, en la práctica han jugado un papel subsidiario en la cumbre oficial.
- El marco teórico de referencia, articulado en torno a la idea de 'ciudad', desde la óptica del paradigma ecológico no supone realmente un avance muy significativo en relación con el planteado veinte años atrás, aunque haya incorporado algunos aspectos importantes en la esfera de lo social.

En relación con el primero de estos aspectos, puede decirse que la Nueva Agenda Urbana constituye ciertamente un catálogo ordenado de todas las problemáticas que afectan actualmente a los asentamientos urbanos en relación con lo social, lo ambiental y lo económico desde todas las perspectivas que ya están ampliamente asumidas desde la anterior cumbre Hábitat II.

Se puede decir, por tanto, que en sus 23 páginas y sus 173 puntos, ordenados en dos grandes apartados, la Declaración de Quito y el Plan de Implementación de Quito, dividido a su vez este último en tres partes (A, Compromisos transformadores; B. Implementación efectiva; C Seguimiento y revisión) es relativamente fácil encontrar referencias explícitas, aunque sea con diversos niveles de concreción o generalidad, a todos los problemas urbanos y territoriales actuales, desde el conflicto entre lo rural y lo urbano hasta la degradación de los ecosistemas, así como al catálogo de formulaciones estándar con que abordarlos, en forma de objetivos o metas a alcanzar. En ese sentido, como veremos al tratar de sus fortalezas y oportunidades, puede ratificarse su utilidad como radiografía de una realidad incuestionable.

Sin embargo, no puede decirse que constituya ni que contenga propiamente un diagnóstico en relación con estas problemáticas, desde el momento en que, en su articulado en forma de compromisos, se ha evitado cuidadosamente toda formulación en relación con las cadenas de causas, responsabilidades, impactos y efectos que las han generado.

A modo de ejemplo, la propia existencia de los *slums* o *villas miseria*, por referirnos a uno de los problemas urbanos aceptados univer-

² http://citiscopes.org/sites/default/files/h3/Habitat_III_New_Urban_Agenda_10_September_2016.pdf

salmente como prioritarios, aparece explícitamente en seis puntos como una realidad que naturalmente hay que erradicar, pero implícitamente queda reflejada como un fenómeno *disfuncional*, una suerte de *error* conceptual de planificación, un *accidente* en la aplicación de un determinado modelo de producción del espacio y no como la consecuencia lógica e inevitable de tal modelo. Y lo mismo puede decirse de la violencia urbana, la hipermotorización o la gentrificación, entre otros fenómenos identificados: los agentes institucionales y las fuerzas económicas que generan e impulsan interesadamente estas dinámicas han desaparecido misteriosamente del escenario, y, como en las películas del hombre invisible, los procesos parecen avanzar o retroceder en el aire como impulsados por extrañas pulsiones internas.

Y es esta circunstancia tan palmaria la que resta credibilidad al tono declaratorio con el que está formulada la NAU y, sobre todo, la que convierte en la práctica en meros brindis al sol las metas que se proponen en ella. En efecto, ¿cómo se pueden cumplir objetivos en relación con problemas de los que no se han formulado las causas? El hecho de que, por añadidura, los supuestos *compromisos* no sean vinculantes, constituye el indicador definitivo de su debilidad intrínseca sobre todo cuando se tiene en mente las dificultades que afrontan compromisos supuestamente vinculantes como los desarrollados en las sucesivas reuniones COP (Conferences of Partners) y cumbres mundiales sobre el cambio climático.

Naturalmente, no cabe ser ingenuos en esto, y la respuesta habitual a esta crítica forma parte también de ese patrón prototípico al que nos hemos referido: se alega con pragmatismo que tales declaraciones de intenciones no pueden ser necesariamente otra cosa que el mínimo común denominador, el único punto de confluencia posible después de arduas negociaciones; por otra parte, se afirma que la falta de concreción respecto a las causas es inevitable, pues la asunción de responsabilidades impediría de todo punto el consenso, y que en cualquier caso queda compensada por el número de firmas de países que aparecen plasmadas en el papel.

Lo cierto es que, en el caso de Hábitat III, esta respuesta no se ha ofrecido como justificación frente al resultado del proceso, sino que ha sido *de facto* una de las premisas de partida que ha estado presente a lo largo de los dos años de reuniones preparatorias que se iniciaron tras la Cumbre Mundial de Medellín de

abril de 2014, así como en la elaboración de los sucesivos documentos e informes y borradores de la NAU.

En el transcurso de todo este proceso, aunque formalmente se ha escuchado la voz de los movimientos sociales, se ha llevado a cabo un meticuloso laminado de aristas y de expurgación de las diversas aportaciones con el fin de conseguir finalmente la impoluta versión final presentada a firma en el evento de Quito.

Especialmente significativos han sido los denominados informes nacionales, convertidos, como no podía ser de otra forma, en autorretratos edulcorados y relatos triunfales de los éxitos conseguidos por los gobiernos de turno en aras de la sostenibilidad urbana y territorial y, por tanto, de escasa utilidad para conocer realmente el *estado del arte* de la sostenibilidad urbana a la escala mundial.

Este esfuerzo por hacer digerible una declaración desprovista de diagnóstico, sin embargo, constituye una empresa en gran medida abocada al fracaso en un marco de información y comunicación multirreticular y multifocal como el que ofrece este primer cuarto del siglo XXI, en el que los problemas urbanos son analizados cotidianamente desde los más diversos espectros y perspectivas en términos de causas y efectos, de responsables y culpables, de conflictos y convergencias entre intereses. Es esta inmersión comunicacional que caracteriza los tiempos actuales la que, por agudo contraste, alimenta la impresión de extraño *envaramiento* que produce la Nueva Agenda Urbana con sus formulaciones *acausales*.

Esta sensación de envaramiento oficial, por otra parte, era especialmente palpable durante la propia celebración de la Cumbre de Quito, sobre todo para quien acudiera, como hicimos muchos de los asistentes, tanto a los eventos oficiales, organizados en el recinto ferial del Parque del Ejido, como a los múltiples actos organizados en las denominadas cumbres alternativas³, celebrados en los locales de FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales)⁴ o en la Universidad Central, entre otros muchos espacios dedicados a reflexionar desde las más diversas perspectivas sobre los problemas de las ciudades y los territorios a la escala global.

En efecto, mientras en el recinto cerrado y vallado de la cumbre oficial, cuyo acceso era

³ <https://resistenciapopularhabitat3.org/>

⁴ <http://www.flacso.org/>

rigurosamente controlado, los acontecimientos y presentaciones del apretadísimo programa se desarrollaban en su mayoría en salas diminutas, respondiendo a una lógica de presentación institucional de resultados sin espacio apenas para el debate, en los amplios escenarios de libre acceso de la cumbre alternativa se generaba una atmósfera efervescente de intercambio abierto de ideas y reflexiones que, en último extremo, fue la que acabó otorgando su verdadero sentido a aquella cita global, a pesar de la desproporción en cuanto a medios y recursos entre ambos foros. Fue en estas reuniones ‘periféricas’, a las que acudieron muchos de los nombres más relevantes de la reflexión y la práctica socio-urbana y territorial, la mayoría de los cuales habían sido invitados también a la cumbre oficial, donde realmente se pudieron abordar sin límites ni cortapisas las cadenas de causas y efectos y poner nombres a los responsables de los problemas globales a todas las escalas, trenzando realmente los mimbres de una posible nueva agenda transformadora.

Esta constatación permite ligar con el segundo de los aspectos identificados aquí como debilidad del proceso, a saber, el papel secundario de los gobiernos y actores locales en la cumbre oficial, a pesar de que, muy acertadamente, se hizo coincidir con la Cumbre la tercera reunión de la II Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales organizada por CGLU, la Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Regionales. Sin embargo, por el momento, tanto los resultados de dicha asamblea como el papel de esta organización, autoerigida como *«portavoz de todos los tipos de gobiernos locales y regionales»*⁵ han tenido una repercusión muy escasa.

Naturalmente, un escrutinio detallado del programa oficial de Hábitat III permitía entresacar un cierto número de presentaciones de políticas y programas, así como de algunas buenas prácticas, por parte de ayuntamientos y municipalidades, como no podía ser de otra forma, pero siempre dentro de una lógica presidida por la centralización gubernamental.

Habida cuenta de que Naciones Unidas es, como indica su mismo nombre, una organización concebida para la coordinación entre gobiernos, la contradicción parece difícil de resolver, sobre todo cuando el marco teórico con el que se opera sigue manteniendo nominalmente el espejismo de la ciudad como realidad claramente delimitada. Las cuestiones

que se plantean son complejas: ¿qué tipo de acuerdos y compromisos entre naciones pueden realmente contribuir a hacer efectiva la capacidad por parte de las ciudades de tomar decisiones en aras de la sostenibilidad global? ¿Qué tipo de acuerdos en relación con la articulación entre las diversas escalas urbano-territoriales?

A este respecto, cabe adelantar que algunos temas, como la necesidad de garantizar la financiación local desde los presupuestos estatales así como de hacer efectivo en términos normativos el derecho a la ciudad, incluyéndolo en las constituciones nacionales, o la conveniencia de asegurar el control público del régimen de tenencia y uso del suelo, abordados durante el proceso de elaboración de la Agenda, aunque hayan desaparecido prácticamente de la versión final, se orientan sin duda por el buen camino en relación con estas cuestiones.

En efecto, un enfoque acertado de estos temas podría ayudar a identificar qué acuerdos vinculantes a escala mundial, por ejemplo la prohibición definitiva de los paraísos fiscales, podrían tener un efecto de mayor calado sobre el territorio en relación con las políticas locales. Sin embargo, la ausencia de un análisis de los mecanismos que operan deliberadamente en contra de estos vectores y sobre todo, el carácter no vinculante de los compromisos, hacen que estos temas cruciales hayan quedado reducidos a meros enunciados.

Habría que decir, de nuevo, que donde estos aspectos de la relación entre lo local y lo global se discutieron más abiertamente no fue en la cumbre oficial sino en los eventos alternativos, a los que fueron invitadas personalidades relevantes del ámbito municipal, sobre todo español y latinoamericano, en actos cuyo carácter multitudinario fue el indicador más claro de su relevancia.

Con respecto al tercer aspecto identificado como debilidad, el recurso a un marco conceptual ya en gran medida superado por la realidad, la situación es aún más compleja, pues es un problema que no afecta tan sólo a la visión oficial plasmada en la Cumbre, sino que en cierto modo la trasciende y puede aplicarse en parte a algunas visiones alternativas.

En cualquier caso, antes de entrar a argumentar en detalle este aspecto, hay que recalcar el carácter de conquista que tiene el que, gracias a la presión ejercida desde abajo y desde dentro, se haya conseguido situar en primer plano el concepto clave de derecho a la ciudad, re-

⁵ <https://www.uclg.org/es/organizacion/sobre-nosotros>

conociéndolo indirectamente en el texto final de la NAU, e incorporar a la agenda de forma transversal el enfoque de género y generación. A este respecto, hay que recordar que estas formulaciones cruciales desde la óptica de la sostenibilidad social estuvieron ausentes de la Agenda Hábitat II. Cuando nos refiramos a las fortalezas y oportunidades del proceso, insistiremos en la importancia indudable que tienen las formulaciones institucionales como aval de las conquistas sociales: las luchas del feminismo en este aspecto son especialmente aleccionadoras.

Sin embargo, donde más claramente se pone de manifiesto la insuficiencia del marco adoptado es cuando se contempla desde la perspectiva del paradigma ecológico, haciéndose especialmente aparente en la persistencia implícita del concepto de *ciudad-artefacto* en todas las formulaciones, es decir, la idea de ciudad como una realidad perfectamente acotada, y la de territorio como una simple matriz de fondo, el ámbito de lo *rural* y lo *natural*, sobre la que las ciudades-nodo establecen relaciones biunívocas también perfectamente identificadas dentro de una red filiforme de contornos nítidos.

Esta concepción, que confunde la organización político-administrativa del territorio con su realidad físico-ambiental, contribuye a ocultar la fundamental continuidad que liga todos los fenómenos territoriales y a dificultar aún más la comprensión de ese terreno de nadie que se extiende entre los bordes deshilachados y difusos de los asentamientos humanos, un espacio sin nombre salpicado de equipamientos, infraestructuras, asentamientos dispersos y elementos inclasificables a través de los cuales se canalizan los flujos de materia, energía e información que configuran el metabolismo complejo del sistema. Esta realidad magnética del fenómeno urbano-territorial en la que las diversas escalas se entremezclan en todas direcciones encaja difícilmente dentro de las pristinas categorías convencionales que separan con claridad lo urbano, lo rural y lo natural, lo social, lo económico y lo ambiental y delimitan ilusoriamente las respectivas esferas para la toma de decisiones.

Sin embargo, es mucho lo que se ha avanzado desde la óptica de la sostenibilidad, entendida como traducción proactiva del paradigma ecológico, en la comprensión de esta realidad compleja en los veinte años transcurridos

desde la cumbre de Estambul de 1996 y son varios los conceptos y las formulaciones que se han ido forjando para tratar de abordarla⁶, aunque todavía se está lejos de alcanzar en el ámbito de la sostenibilidad territorial el mismo consenso al que se ha llegado en lo que se refiere a los entornos urbanos acotados, para los que se han forjado diversos términos: ecociudades y ecobarrrios, ciudades sostenibles, saludables y resilientes, etc.; un consenso amplio a esta escala estrictamente urbana que también se ha alcanzado en el ámbito de lo social bajo la consigna movilizadora del *derecho a la ciudad*, en la que ha quedado englobado el *derecho a la vivienda*, argumento principal de las dos anteriores cumbres de Hábitat.

Naturalmente, parte de la dificultad identificada para que se produzca una convergencia y un consenso similares en el ámbito territorial radica en el hecho de que, cuanto más se avanza en la comprensión de los fenómenos territoriales desde la óptica de la sostenibilidad socio-ambiental global, más en entredicho queda el actual modelo económico productivo basado en el consumo creciente de recursos, y más auge cobra el paradigma del *decrecimiento*, un absoluto tabú tanto para el sistema como para muchos de sus críticos. Basta con señalar la insistencia con la que se recalca en la NAU la necesidad de mantener un *crecimiento económico sostenido*.

En relación con esta 'congelación' efectiva del marco conceptual desde la óptica ambiental, es pertinente hacer referencia aquí a la muy significativa desconexión entre esta cumbre de Hábitat III y el Concurso de Buenas Prácticas de Sostenibilidad Urbana, una iniciativa que surgió de Hábitat II y que, impulsada por ONU Habitat y financiada por la Municipalidad de Dubai se ha celebrado en diez ocasiones a lo largo de estos veinte años, con resultados muy positivos en términos de impacto global, y con una presencia muy relevante tanto de España, a través del Comité Hábitat, como de Latinoamérica, con el Foro Iberoamericano de Mejores Prácticas, organismos ambos que han cumplido un importante papel en la promoción y selección de buenas prácticas de sostenibilidad.

Lo cierto es que Dubai no ha acudido siquiera a Quito y está celebrando en estos mismos momentos la XI Convocatoria del Concurso como si la actual cumbre no se hubiera celebrado. Los motivos de esta ausencia y de

⁶ VERDAGUER, C. (2014) Vías para la sostenibilidad urbana en los inicios del siglo XXI Informe marco para la revisión

de la Agenda 21 de Málaga. OMAU (Observatorio del Medio Ambiente Urbano), Ayuntamiento de Málaga.

esta desconexión no se han hecho públicos, pero pueden interpretarse en relación con la mencionada falta de evolución conceptual. En cuanto al balance de los resultados del Concurso de Dubai en estos veinte años, las únicas aproximaciones que se han llevado a cabo en Quito han sido las impulsadas por el Ministerio de Fomento del Gobierno de España, dentro de la cumbre oficial y a través del Comité Hábitat, y por el Foro Iberoamericano, de forma independiente y fuera de la misma.

Una de las principales conclusiones de dicho balance por parte de quienes, desde el Comité y desde el Foro, hemos estado en estrecho contacto con este concurso a lo largo de estos veinte años y hemos analizado sus éxitos y sus fracasos, ha sido precisamente la necesidad de reinventarlo a partir de las lecciones aprendidas para adecuarlo al nuevo marco que ha empezado a configurarse⁷.

En cualquier caso, y al margen de estas vicisitudes, lo cierto es que esta ausencia del paradigma ecológico en sus conceptualizaciones más avanzadas no ha sido privativa de la cumbre oficial, sino que ha afectado igualmente a los espacios críticos y alternativos, donde por el momento sigue siendo insuficiente la conciencia respecto a la estrecha imbricación entre los problemas ambientales, los sociales y los económicos y donde algunas versiones reduccionistas del derecho a la ciudad han contribuido tal vez a eclipsar esta conciencia.

En ese sentido, la Declaración por la Defensa de Nuestros Territorios⁸, el Documento final de #ResisteHabitat3, más allá de su papel imprescindible como denuncia de la ausencia en la cumbre oficial de toda referencia al modelo neoliberal y a los responsables de la degradación global, y a pesar de su énfasis en el papel del espacio rural y los pueblos indígenas, tampoco supone una verdadera ruptura con respecto al paradigma dominante y ni siquiera refleja muy bien la gran riqueza de los debates planteados en la cumbre alternativa.

Sin embargo, es precisamente en el seno de estos espacios alternativos y de resistencia donde se está gestando realmente una Nueva Cultura del Territorio construida desde el paradigma ecológico cuyas formulaciones más

avanzadas y cuyas prácticas más consecuentes ofrecen ya vías muy prometedoras para abordar simultáneamente el *derecho a la vivienda*, el *derecho a la ciudad* y el *derecho al territorio* atendiendo tanto a sus líneas de convergencia como a sus numerosas áreas de ineludible conflicto.

Y esta es una tarea que se está abordando sin temor a la complejidad inherente a todos los procesos de territorialización de los flujos de energía, materia, información y poder, pues la urgencia de la crisis sistémica exige renunciar de una vez por todas a las soluciones retóricas y asumir la incertidumbre como motor de transformación. A este respecto, es preciso recalcar que el avance en los procesos de deliberación horizontal y de toma de decisiones colectiva es sin lugar a dudas una condición imprescindible para el cambio hacia la sostenibilidad, y como tal está siendo cada vez más asumido bajo los paradigmas de la participación y la gobernanza⁹. Sin embargo, no es desde luego una condición suficiente: el mecanismo colectivo de toma de decisiones no es una garantía automática de que las decisiones adoptadas sean correctas, lo cual incrementa la responsabilidad de cada uno de nosotros en la tarea de entender nuestra realidad compleja, y convierte en perentoria la necesidad de dotarnos de mecanismos adecuados de adquisición de conocimiento e información, de seguimiento y de evaluación y de corrección continua frente a los resultados de nuestras decisiones.

3. Una agenda amenazada por las inercias del sistema

Siguiendo la metodología de análisis DAFO, se trataría ahora de analizar cuáles son las principales amenazas externas a las que se enfrenta la Nueva Agenda Urbana de cara a su puesta en práctica, es decir, cuáles son aquellos vectores que, aprovechándose de las debilidades intrínsecas de la agenda que acabamos de identificar, más pueden contribuir a que se repita el patrón desgraciadamente habitual en estos procesos en términos de bajo cumplimiento de sus objetivos.

Para llevar a cabo este análisis, especialmente si se realiza con la idea de tratar de neutralizar

⁷ VERDAGUER, C. (2015): Fin de ciclo: el Concurso de Buenas Prácticas ante la Cumbre Hábitat III, en: *10º Catálogo de Buenas Prácticas Españolas*, pp 29-33, Ministerio de Fomento, Madrid, Edición electrónica.

⁸ <https://resistenciapopularhabitat3.org/2016/10/25/declaracion-por-la-defensa-de-nuestros-territorios/>.

⁹ VERDAGUER, C. & I. VELÁZQUEZ (2016): «Participación y paradigma ecológico. La participación como opción ineludible para la sostenibilidad urbana», en: *La participación en la construcción de la ciudad Universidad Politécnica de Cartagena*, diciembre: 12-15.

tales amenazas, en realidad habría que hacer previamente el ejercicio de reinsertar en el texto de la agenda toda aquella información que, tal como hemos visto, ha acabado invisibilizada en su versión final. Para ello, habría que tomar cada uno de los apartados que constituyen la agenda y hacer este esfuerzo de recuperación analítica. Naturalmente, esto no es algo que se pueda emprender dentro del marco de la presente reflexión, pero bastaría con entresacar algunas recomendaciones entre el conjunto de las allí formuladas para entender cuál es el sentido de dicha operación.

En efecto, si dentro del primer apartado del breve resumen de la NAU¹⁰, preparado para la difusión por ONU Habitat, *Políticas Urbanas Nacionales*, nos centramos en la primera recomendación, que se refiere a la necesidad de planificar en base a las proyecciones demográficas, o en la recomendación de mantener la oferta de suelo en equilibrio con el crecimiento poblacional, contenida dentro del apartado quinto, *Extensiones urbanas planificadas / Renovaciones Urbanas Planificadas*, la cuestión que surge de inmediato es por qué es necesario hacer hincapié en algo que parecería de simple sentido común y que figura en cualquier manual de planificación urbana.

Naturalmente, la respuesta es que, en la práctica habitual, la planificación se hace en función de las necesidades crematísticas del mercado inmobiliario a corto y medio plazo sin tener en cuenta las necesidades reales en términos de población. A este respecto, la amenaza reside claramente en la propia configuración actual de este mercado a la escala internacional, y pensar que la mera formulación de una obviedad puede constituir un paso hacia la transformación de este mercado sólo puede ser calificado de ingenuidad.

Lo mismo cabría decir en relación con el segundo apartado, *Legislación urbana: reglamentos y legislación*, y su recomendación de insertar con criterios inclusivos los servicios básicos asociados a la urbanización, como si el hecho de no hacerlo fuera producto del olvido por parte de quienes impulsan procesos especulativos de extensión urbana desprovistos de equipamientos e infraestructuras.

Podríamos hacer este ejercicio de forma detallada sobre el texto completo de la NAU, pero bastan sin duda estas muestras extraídas del resumen para entender que las principales

amenazas de cara al cumplimiento de los objetivos de la agenda provienen en todos los casos de las propias inercias de un sistema dominante basado en el mercado y el consumo que ha tendido a reproducir todos los problemas que aparecen enunciados y denunciados en la propia agenda.

Desde esta perspectiva, se puede entender el salto en el vacío conceptual que implica el punto quinto de la Declaración de Quito cuando afirma que, al «*replantear la forma en que las ciudades y los asentamientos humanos son planeados*», la NAU contribuirá nada menos que a eliminar el hambre, la pobreza y la desigualdad, así como a garantizar el bienestar humano y la protección del medio ambiente, como si la segregación social y la degradación planetaria fueran el resultado de un *planeamiento mal planteado*, y no el fundamento mismo de un sistema que necesita precisamente esa *forma de planificación* y que, por tanto, no va a ofrecer ninguna facilidad para su *replanteamiento*.

Y, como también hemos señalado antes, es precisamente esta constatación de que los acuerdos internacionales en aras de la sostenibilidad y la justicia global son vistos con furibunda hostilidad por los sectores más directamente responsables de la actual crisis global, lo que aconseja buscar la forma de reforzarlos, tratando de encontrar las oportunidades para que, a pesar de las debilidades intrínsecas que hemos identificado, se conviertan en herramientas útiles al servicio de aquellos sectores y agentes sociales que pueden impulsar un verdadero cambio de rumbo.

4. Fortalezas y oportunidades de una posible herramienta para el cambio

Para llevar a cabo esta tarea, es preciso hacer un ejercicio de pragmatismo y, en el caso de la NAU, tratar de considerar el documento exactamente en sus propios términos, es decir, como una declaración de intenciones no vinculante firmada por los 193 países miembros de la Organización de las Naciones Unidas, y no como un documento de análisis a partir del cual se pueda trazar directamente un programa operativo.

Y así contemplado, tal como hemos avanzado anteriormente, puede decirse que estas firmas realmente son su máxima fortaleza, en el sentido de que constituyen de algún modo un

¹⁰ http://www.urbanpro.co/wp-content/uploads/2016/08/The-New-Urban-Agenda_-_Revised-Low-Res.pdf

importante aval institucional para un enfoque que relaciona la sostenibilidad global con la sostenibilidad urbano-territorial.

En ese sentido, puede considerarse la NAU, así como su marco de referencia, es decir, los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)¹¹ de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por los dirigentes mundiales en septiembre de 2015, como un síntoma o una radiografía del nivel de institucionalización del paradigma de la sostenibilidad, cuya utilidad principal sería precisamente la de hacer visible dicho nivel en términos objetivos a todos los agentes implicados de cara a orientar sus acciones. Naturalmente, esta utilidad opera en un doble sentido, es decir, la agenda como tal puede ayudar a tomar posiciones tanto a los amigos como a los enemigos de la sostenibilidad, pero en cualquier caso, y esto es lo positivo, obliga ciertamente a reformular *el relato* tomándola en consideración. De hecho, puede decirse que esto constituye también un rasgo común del patrón aplicable a todos los tratados y acuerdos internacionales.

Desde este punto de vista, puede decirse que, por el momento, la principal utilidad de la Agenda ha sido precisamente la de *resituar en la agenda institucional* la relación entre justicia global y asentamientos humanos al menos durante el proceso de preparación de la misma y durante el propio evento de Hábitat III celebrado en Quito en octubre de 2016. Esta concentración de esfuerzos y recursos institucionales canalizados a través de ONU Hábitat ha propiciado a su vez sinérgicamente una concentración similar de energía para el debate y la acción entre todo el universo de actores que juegan un papel crucial en buscar desde abajo alternativas en aras de la sostenibilidad urbano-territorial, y ha contribuido igualmente a apuntar nuevos canales de conexión entre el ámbito institucional y el social.

Una vez asumidos como puntos fuertes estos aspectos, la cuestión que se plantea es hasta qué punto es posible reconvertir la NAU en una herramienta realmente operativa para el cambio a la escala global.

A la hora de considerar las oportunidades externas, no cabe duda de que la principal reside precisamente en el hecho de que el relato institucional, al haber asumido el nuevo paradigma, aunque sea sólo muy fragmentaria y parcialmente, obliga cada vez en mayor medida

a los enemigos de la sostenibilidad a adoptar una actitud en cierto modo defensiva a pesar de su agresividad. De forma cada vez más clara, y a pesar de todas las contradicciones a las que hemos hecho mención, los discursos anti-ambientalistas y negacionistas empiezan a entenderse como discursos anti-sistema.

Naturalmente, este carácter no los hace en absoluto menos amenazadores ni peligrosos, ni significa que en la práctica sean ajenos realmente a la lógica y a las prácticas del sistema, como lo demuestra la actual situación política a nivel mundial, pero lo importante es que, en lo que se refiere al relato, se han reinvertido drásticamente las tornas en cuanto a quién corresponde ahora aportar la carga de la prueba en relación con todas las dimensiones de la crisis global.

Y es precisamente la virtual imposibilidad de negar la realidad de los síntomas crecientes de insostenibilidad social y ambiental, por mucho que se recurra a la práctica de la *posverdad*, lo que paradójicamente incrementa las oportunidades para todos aquellos discursos que, desde dentro y desde fuera del sistema, ayuden a establecer adecuadamente en toda su complejidad las conexiones entre procesos e impactos y, concretamente en el terreno que aquí nos ocupa, entre modelo de producción y consumo, proceso de urbanización-artificialización y crisis global de las sociedades y los ecosistemas.

En el caso de la NAU, esta oportunidad externa puede servir, por otra parte, para tratar de identificar qué oportunidades internas ofrecen las 23 páginas del documento aprobado en Quito para formar la base de una posible hoja de ruta para el cambio.

A este respecto, la tarea inicial que se presenta es la de comprobar si el listado de problemas y recomendaciones formulados en el documento contiene realmente los suficientes elementos como para que los diferentes actores implicados en la lucha por la sostenibilidad local y global, desde las autoridades locales a hasta los movimientos sociales de resistencia a los diversos procesos de degradación urbano-territorial en marcha, puedan generar diagnósticos adecuados para sus situaciones e intereses específicos. Y, tal como hemos señalado anteriormente, en primera instancia puede decirse que en gran medida la NAU realmente posee este potencial. Es decir, puede constituir una buena referencia y un acicate para aquellas autoridades locales que realmente deseen hacer una apuesta por la sostenibilidad, siempre que sus planes de ac-

¹¹ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

ción estén apoyados por diagnósticos locales realizados colectivamente.

Igualmente, sin renunciar a la lectura crítica, puede ser útil a los movimientos sociales como un argumento más para exigir que se hagan realidad los compromisos que contiene, desvelando así las contradicciones del sistema. A este respecto, la Agenda 21 surgida de la Cumbre de Río de 1992 puede suponer una buena referencia de cuáles son las limitaciones y las posibilidades de un instrumento de este tipo.

En definitiva, en contra de la ilusoria pretensión oficial de la NAU de convertirse en

una hoja de ruta universal, su reconversión en una posible herramienta para el cambio dependerá más bien de su capacidad de aportar material instrumental para una diversidad de hojas de rutas específicas con diferentes niveles de convergencia, es decir, de su capacidad de convertirse en material complementario de apoyo y de referencia y aval institucional para las muy diferentes y ricas exploraciones que ya se están produciendo en el ámbito de la lucha por la sostenibilidad urbano-territorial a la escala planetaria tanto a nivel de reflexión como a nivel de acción y que conforman la incipiente Nueva Cultura del Territorio.

Crónica jurídica

Omar BOUAZZA ARIÑO

Profesor Titular de Derecho Administrativo.
Universidad Complutense de Madrid.

RESUMEN: Con el inicio de la nueva legislatura estatal, se ha aprobado la primera norma de incidencia territorial. En realidad, se trata de un texto refundido de varias normas, con la finalidad de ofrecer racionalidad, coherencia y sistematicidad a un sector del ordenamiento. Me refiero al *Texto Refundido de la Ley de prevención y control de la contaminación*. Por su parte, en la órbita autonómica, los gobiernos y parlamentos de los territorios han aprobado nuevos reglamentos y leyes que tratan de dar respuesta a los problemas más apremiantes, como la reacción frente a los desahucios, consolidada en la *Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial de Cataluña*, adoptada por unanimidad; la reacción frente a la pobreza energética, mediante la aprobación de la *Ley 9/2016, de 3 de noviembre, de Reducción de la Pobreza Energética de Aragón*; la necesaria ordenación y control del denominado «alojamiento colaborativo», de intenso impacto en las ciudades, mediante la aprobación del *Decreto 48/2016, de 10 de agosto, de viviendas vacacionales y viviendas de uso turístico del Principado de Asturias*; la puesta en valor y protección del patrimonio arbóreo, como muestra identidad y singularidad de un territorio dado, mediante la aprobación de la *Ley 14/2016, de 7 de noviembre, de Patrimonio Arbóreo Monumental de la Región de Murcia*; y finalmente, la regulación del mercado del vino, en consonancia con el Derecho de la Unión Europea, mediante la *Ley 1/2017, de 3 de enero, de control del potencial vitivinícola de La Rioja*. Comenzaré la Crónica con la nota a la primera norma referida, el Texto Refundido estatal sobre prevención y control de la contaminación.

1. Prevención y control integrado de la contaminación

Reanudada la actividad normativa en el seno de la Administración territorial del Estado, el **Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de pre-**

vencción y control integrados de la contaminación, destaca como primera gran norma que incide en el territorio aprobada en esta nueva legislatura. Se trata de una norma que trata de ordenar, dar coherencia y racionalidad al sistema jurídico en el ámbito de la prevención y control integrado de la contaminación y las disposiciones en materia de emisiones in-

correo electrónico: obouazza@der.ucm.es.

Este trabajo ha sido realizado en el marco de las acciones de dinamización «Redes de Excelencia» «Red temática sobre desarrollo urbano», DER2015-71345-REDT/ Ministerio

de Economía y Competitividad-FEDER, que dirige la Profa. Dra. Dña. María Rosario ALONSO IBÁÑEZ, Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo.

dustriales contenidas en normas con rango de ley. Se integran así en un único texto las modificaciones realizadas a la **Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrado de la contaminación** mediante las siguientes leyes: la **Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero**; la **Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE)**; la **Ley 34/2007, de 15 de noviembre de calidad del aire y protección de la atmósfera**; la **Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad**; la **Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono**; **Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa**; y la **Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados**. En base al principio de seguridad jurídica y de coherencia normativa, se recoge en un único instrumento normativo, parafraseando a don Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA¹, las leyes desbocadas en la materia, integrándolas en un único instrumento normativo y se ha hecho armonizado el contenido del articulado.

2. Vivienda, energía y vulnerabilidad social

2.1. Vivienda y exclusión residencial

Un tema recurrente en las últimas crónicas es el de la vivienda en un contexto de crisis, situaciones de vulnerabilidad y riesgo de exclu-

sión social. La legislación española, tanto estatal como autonómica, en cierto modo con el empuje de los movimientos sociales y, sobre todo, de las sucesivas sentencias de condena procedentes de los tribunales supranacionales europeos, están dando pasos significativos en respuesta a la problemática del derecho existencial a la vivienda, que ya no puede ignorarse por más tiempo². La última manifestación viene dada por la **Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial de Cataluña**. Se trata de una Ley técnicamente muy bien elaborada y con un contenido ambicioso en cuyo espíritu late la necesidad de reparar y prevenir en la medida de lo posible uno de los efectos más radicales que ha tenido la grave crisis económica y financiera: los desahucios. En base a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de vivienda, activa el mandato a los poderes públicos contemplado en el artículo 47, leído conjuntamente con los artículos 33 (Derecho de propiedad y expropiación forzosa) y 128 (subordinación de toda la riqueza al interés general) de la Constitución («CE», en adelante), vía 10.2 CE, según el cual, las normas referidas a los derechos fundamentales deberán interpretarse de conformidad con los tratados internacionales ratificados por España en la materia. Así, la Ley cita tratados relevantes como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, diversas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que, en base al art. 10.2 CE, España y, por tanto, cada uno de los territorios autonómicos que la integran, no deben ignorar, debido a sus compromisos y obligaciones asumidas internacionalmente. Los instrumentos y sentencias procedentes del Derecho Internacional y Comunitario Europeo han dotado de un contenido muy preciso al derecho a la vivienda y han contribuido de una manera decisiva en la consideración de que nos encontramos ante un auténtico derecho subjetivo, como afirma sin ambages buena parte de la doctrina, como el profesor Fernando LÓPEZ RAMÓN.

¹ Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas, Civitas, Madrid, 2006, 110 p.

² Me remito al respecto al trabajo de Fernando LÓPEZ RAMÓN, «El derecho subjetivo a la vivienda», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2014, 10: 56; Julio TEJEDOR BIELSA, *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria: de la propiedad al alquiler y la rehabilitación*, La Ley, Las Rozas, 2012, 257 p.; Juli PONCE SOLÉ, «Viviendas vacías, derecho a la vivienda y derecho a la ciudad» en *Vivienda y crisis: ensayando soluciones: jornadas celebradas en Barcelona*, 19 y 20 de noviembre de 2014 (Dir. Joaquín

TORNOS MAS), Decanato Autonómico de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles de Cataluña, Barcelona, 2015, 81-106; Juli PONCE SOLÉ y Guillem FERNÁNDEZ EVANGELISTA, «Derecho urbanístico, derecho a la vivienda y personas sin hogar: nuevos desarrollos y perspectivas en España a la vista de las novedades europeas en la materia», *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente* 255, 2010, 39-78; y a mi Crónica, «Avances recientes en el reconocimiento efectivo del Derecho a una vivienda digna», *CyTET* 185, 2015, 593-597.

En cuanto a las medidas concretas contempladas en la nueva Ley, **adoptada por unanimidad de todos los grupos parlamentarios del Parlamento de Cataluña**, encontramos: a) La mediación en el ámbito del consumo; b) La expropiación temporal de viviendas vacías; c) La obligación de realojamiento, en determinados supuestos, de personas o unidades familiares en riesgo de exclusión residencial; d) La expropiación del derecho de uso en los supuestos concretos recogidos en la ley; e) La dotación de ayudas económicas que permitan mantener el uso de la vivienda habitual; f) La dotación de ayudas económicas para el realojamiento; g) La dotación de las ayudas necesarias para garantizar a las familias en situación de vulnerabilidad el acceso a una vivienda como apoyo básico; h) El apoyo y la información tanto a la Administración de justicia como a los particulares implicados en procedimientos que pueden conllevar la pérdida de su vivienda habitual, para evitar la vulneración de sus derechos fundamentales.

En definitiva, nos encontramos ante una Ley que pretende ofrecer soluciones a una situación de emergencia, fruto de la inaplicación durante tantos años del artículo 47 de la Constitución, que trasciende a los colores políticos, como queda bien demostrado, con el importante acuerdo alcanzado en este caso.

2.2. Pobreza energética

El Derecho de la Unión Europea contiene en varias directivas, sin ningún género de dudas, el mandato de garantizar el suministro de energía necesario para las personas vulnerables, con lo que se prohíbe su desconexión en períodos críticos y considera, por otra parte, la necesidad de adoptar un enfoque integrado en el marco de la política social, de modo que las medidas para hacer frente a la pobreza energética incluyan políticas sociales o mejoras de la eficiencia energética para la vivienda. Este sería el fundamento básico de la nueva **Ley 9/2016, de 3 de noviembre, de Reducción de la Pobreza Energética de Aragón**. Se trata, por consiguiente, de una exigencia que trasciende nuestras fronteras, en base nuevamente a los compromisos y obligaciones que hemos asumido con la Unión Europea.

Esta Ley tiene por objeto:

«la adopción de medidas para paliar y reducir la pobreza energética en los hogares en

situación de vulnerabilidad de la Comunidad Autónoma de Aragón» (art. 1).

La Ley entiende por pobreza energética:

«aquella situación de dificultad en la que se encuentra una persona o unidad de convivencia en la Comunidad Autónoma de Aragón para hacer frente al pago del consumo energético con el que satisfacer sus necesidades domésticas básicas, lo que conlleva una falta de acceso normalizado a los servicios básicos de electricidad, gas y agua»

y remite al reglamento de desarrollo para la determinación de los servicios energéticos garantizados. Se consideran personas en situación de vulnerabilidad:

«aquellas que se encuentren en situación de riesgo de exclusión social, que sufran o que tengan algún miembro que sufra violencia de género o violencia familiar, que sean o que tengan algún miembro que sea víctima de terrorismo, y aquellas que así se califiquen en virtud de las especiales circunstancias socioeconómicas que les afecten» (art. 3.1).

Para la determinación del concepto de persona en situación de vulnerabilidad se toma en consideración el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples, un indicador tomado en cuenta para la concesión de ayudas sociales, así como otros factores, como la violencia de género y el terrorismo (art. 3). De entre las medidas contempladas, consta la ayuda en el pago en la factura de consumo eléctrico, un procedimiento para evitar la suspensión del suministro o proceder a su restablecimiento, así como la cooperación con las empresas suministradoras.

3. Viviendas de uso turístico

Uno de los fenómenos recientes más preocupantes en el ámbito turístico es sin ningún género de dudas la proliferación de oferta turística ilegal de apartamentos turísticos. En concreto, la acogida ilegal de visitantes en viviendas privadas a cambio de una contraprestación económica. Se trata de una actividad que debe controlarse para proteger el interés general. En concreto, el control de la capacidad de carga, la densidad de población, el estrés ambiental en los centros de las ciudades, el derecho a una vivienda digna libre de ruidos de los vecinos residentes así como la competencia desleal con res-

pecto de la oferta turística regularizada. Y en definitiva, la calidad del destino turístico. A este fin, se aprueba el **Decreto 48/2016, de 10 de agosto, de viviendas vacacionales y viviendas de uso turístico del Principado de Asturias**³.

4. Patrimonio natural y cultural

La **Ley 14/2016, de 7 de noviembre, de Patrimonio Arbóreo Monumental de la Región de Murcia**, tiene por objeto la promoción y protección del patrimonio arbóreo de la Región, de especial valor natural, histórico y etnográfico. Se excluyen las especies invasoras. También garantiza la protección del patrimonio cultural que representan el conjunto de documentos gráficos, escritos, tradición oral, etcétera, que tiene como protagonistas a estos árboles y al pueblo de la Región, en peligro, por falta de recopilación, lo que facilita su deterioro y desaparición. Por ello, se trata de recuperar el legado documental, etnobotánico y bibliográfico, del conjunto de valores histórico-culturales que reúnen estos árboles singulares. Además, la Ley incluye una primera relación de árboles a proteger, sin necesidad de una resolución posterior de desarrollo de esta Ley.

5. Mercado del vino

La **Ley 1/2017, de 3 de enero, de control del potencial vitivinícola de La Rioja**,

«tiene por objeto regular el régimen jurídico del control del potencial vitícola en la Comunidad Autónoma de La Rioja» (art. 1).

Esta Ley es trasunto del Derecho Comunitario en la materia, que trata de impedir que se produzca un crecimiento excesivamente rápido de nuevas plantaciones de viñedo en respuesta a las evoluciones previstas de la demanda internacional así como las posibles consecuencias negativas en los ámbitos sociales y medioambientales que ello podría implicar. Por ello, la plantación de viñedo sigue estando sujeta a una intervención pública. Con la finalidad de evitar la especulación, el nuevo régimen de autorizaciones de plantación supone la imposibilidad de que se produzca la transferencia de potencial vitícola de una explotación a otra, excepto en los casos en que se produzca la transferencia del viñedo en pie. Esta Ley ha sido aprobada de acuerdo con la normativa comunitaria y la normativa estatal básica y pactada con la Comisión Europea en sus aspectos fundamentales, con el fin de evitar incongruencias con la normativa comunitaria⁴.

³ Al respecto, me remito al completo e interesante trabajo de Ana María DE LA ENCARNACIÓN, «El alojamiento colaborativo: viviendas de uso turístico y plataformas virtuales», *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica* 5, Nueva época, 2016. Me remito también a Herminia CAMPUZANO TOMÉ: «El alquiler de viviendas para uso vacacional a partir de la Ley 4/2013, de Medidas de Flexibilización y Fomento del Alquiler de Viviendas: la necesaria interpretación conjunta de la LAU y de la legislación turística autonómica», *Revista crítica de derecho inmobiliario* 749, 2015: 1199-1246; Nicolás Alejandro GUILLÉN NAVARRO, «Acción pública y consumo colaborativo. Regulación de las viviendas de uso turístico en el contexto p2p», *PASOS. Revista de turismo y patrimonio cultural*, 14 (3), 2016: 751-768; y Nicolás Alejandro GUILLÉN NAVARRO & Tatiana ÍÑIGUEZ BERROZPE, «Las viviendas de uso turístico

en el nuevo entorno P2P. Retos socio-jurídicos para el consumo colaborativo en el alojamiento turístico», *Estudios Turísticos* 2015, 2015, 9-34.

⁴ Sobre estos temas, véase en nuestra doctrina, Carlos COELLO MARTÍN, *Las bases históricas y administrativas del Derecho Vitivinícola español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, 1460 p.; Fernando GONZÁLEZ BOTIJA, *El régimen jurídico de los vinos de calidad producidos en regiones determinadas*, Atelier, Barcelona, 2003, 436 p.; Carlos COELLO MARTÍN & Fernando GONZÁLEZ BOTIJA, «Reciente jurisprudencia sobre comercialización de vinos (declaraciones saludables y uso de la misma marca comercial para identificar vinos procedentes de distintas denominaciones de origen)», *Revista de derecho agrario y alimentario* 62, 2013: 33-58.

Legislación

Francisca PICAZO

Jefe del Servicio de Estudios Urbanos
de la Dirección General de Arquitectura,
Vivienda y Suelo.

NORMATIVA ESTATAL

Leyes, reales decretos leyes y reales decretos legislativos

- Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación (BOE 31.12.2016).
- Real Decreto-ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo (BOE 21.01.2017).

Reales Decretos

- Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales (BOE 24.10.2016).
- Real Decreto 410/2016, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 2017-2020 (BOE 18.11.2016).
- Real Decreto 636/2016, de 2 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero de 2016 (BOE 17.12.2016).
- Real Decreto 637/2016, de 9 de diciembre, por el que se prorroga el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016 regulado por el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril (BOE 10.12.2016).
- Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, el Reglamento de Planificación Hidrológica, aprobado por el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, y otros reglamentos en materia de gestión de riesgos de inundación, caudales ecológicos, reservas hidrológicas y vertidos de aguas residuales (BOE 29.12.2016).
- Real Decreto 39/2017, de 27 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire (BOE 28.01.2017).

Otras Disposiciones

- *Sentencia de 27 de octubre de 2016, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que estima parcialmente el recurso interpuesto contra el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, y anula el apartado 9.b) de su Disposición adicional segunda.* (BOE 12.01.2017).

Desde BBOOE 01.10.2016 hasta 31.01.2017
Desde BBOO CC.AA. 01.09.2016 hasta 31.10.2016

NORMATIVA AUTONÓMICA

Administración Local

ANDALUCÍA	— Decreto 157/2016, 4 octubre, regula el deslinde de los términos municipales de Andalucía y establece determinadas disposiciones relativas a la demarcación municipal y al Registro Andaluz de Entidades Locales (BOJA 10.10.2016).
BALEARES	— Ley 15/2016, 2 diciembre, modifica la Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca (BOE 30.12.2016).
CATALUÑA	— Decreto 313/2016, 8 noviembre, aprueba la alteración de los términos municipales de Sant Fruitós de Bages y de Sant Joan de Vilatorrada (BOE 02.12.2016).
GALICIA	— Decreto 134/2016, 22 septiembre, aprueba la fusión voluntaria de los municipios de Cerdedo y Cotobade y se constituye el municipio de Cerdedo-Cotobade (BOE 27.01.2017).

Cultura

CASTILLA-LA MANCHA	— Acuerdo 11.10.2016, declara BIC (categoría de Monumento) las Casas Colgadas de Cuenca (DOCM 25.10.2106).
EXTREMADURA	— Decreto 148/2016, 13 septiembre, declara BIC (categoría de conjunto histórico) el patrimonio histórico artístico de la localidad de Brozas (Cáceres) (DOE 19.09.2016 y BOE 14.10.2016). — Decreto 92/2016, 5 julio, declara BIC (categoría de zona arqueológica) el yacimiento arqueológico de Villasviejas del Tamuja y las necrópolis de El Mercadillo, El Romazal I y El Romazal II, sitios en los términos municipales de Botija, Plasenzuela y Cáceres (DOE 11.07.2016 y BOE 14.11.2016).
NAVARRA	— Acuerdo 24.08.2016, declara BIC (categoría de Zona Arqueológica) el «Poblado neolítico de Los Cascajos en Los Arcos» (BON 06.09.2016). — Acuerdo 24.08.2016, declara BIC (categoría de Zona Arqueológica) la «Ciudad romana de Santa Criz, en Eslava» (BON 06.09.2016).

Economía, Turismo

ANDALUCÍA	— Decreto 146/2016, 30 agosto, regula los Planes Turísticos de Grandes Ciudades de Andalucía y los convenios de colaboración mediante los que se articulan (BOJA 08.09.2016).
BALEARES	— Ley 17/2016, 16 diciembre, modifica la Ley 11/2014, 15 octubre, de comercio (BOE 10.01.2017).
EXTREMADURA	— Ley 8/2016, 12 diciembre, de medidas tributarias, patrimoniales, financieras y administrativas (BOE 09.01.2017).
LA RIOJA	— Ley 1/2017, 3 enero, de control del potencial vitivinícola de La Rioja (BOE 20.01.2017).

Espacios Naturales

ANDALUCÍA	— Decreto 142/2016, 2 agosto, amplía el ámbito territorial del Parque Natural de Doñana, declara la Zona Especial de Conservación Doñana Norte y Oeste (ES6150009) y aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Espacio Natural Doñana (BOJA 26.09.2016).
BALEARES	— Decreto 62/2016, 7 octubre, establece la Reserva Marina del Freu de sa Dragonera y regula las actividades de extracción de la flora y fauna marina y las actividades subacuáticas (BOIB 08.10.2016).

NORMATIVA AUTONÓMICA

Espacios Naturales *(continuación)*

MURCIA	— Ley 14/2016, 7 noviembre, de Patrimonio Arbóreo Monumental (BOE 25.11.2016).
NAVARRA	— Decreto Foral 53/2016, 31 agosto, designa el LIC denominado «Tramo medio del río Aragón» como ZEC, se aprueba su Plan de Gestión y el del Enclave Natural «Soto de Campo Allende» (EN-5) y se actualiza el Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva Natural «Caparreta» (RN-26) (BON 14.09.2016).
VALENCIA	— Ley 7/2016, 30 septiembre, de reforma del artículo 15 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos (DOGV 05.10.2016 y BOE 01.11.2016).

Estructura Orgánica

NAVARRA	— Decreto Foral 78/2016, 21 septiembre, aprueba la estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local (BON 30.09.2016).
---------	--

Ordenación del Territorio y Urbanismo

ANDALUCÍA	— Orden 13.10.2016, crea y regula los Premios Andalucía de Urbanismo y se convocan los correspondientes al 2016 (BOJA 19.10.2016).
CANARIAS	— Ley 2/2016, 27 septiembre, modifica la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma (BOCAN 05.10.2016 y BOE 10.11.2016).
CANTABRIA	— Ley 3/2016, 28 octubre, de modificación de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, para la regulación del derecho de realojo y retorno (BOE 18.11.2016).
GALICIA	— Resolución 04.10.2016, ordena la publicación del acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación AGE-CA Galicia en relación con la Ley 2/2016, de Suelo de Galicia (DOG 26.10.2016).

Vivienda

CATALUÑA	— Ley 4/2016, 23 diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial (BOE 18.01.2017).
GALICIA	— Decreto 127/2016, 15 septiembre, regula las infraestructuras necesarias para posibilitar las funcionalidades del hogar digital en las viviendas de nueva construcción (DOG 28.09.2016). — Decreto 128/2016, 25 agosto, regula la certificación energética de edificios (DOG 29.09.2016).
MADRID	— Decreto 103/2016, 24 octubre, regula el informe de evaluación de los edificios en la Comunidad de Madrid y crea el Registro Integrado Único de Informes de Evaluación de los Edificios (BOCM 26.10.2016).
NAVARRA	— Ley Foral 22/2016, 21 diciembre, adopta medidas de apoyo a los ciudadanos y ciudadanas en materia de vivienda (BOE 21.01.2017).

Desde BBOOE 01.10.2016 hasta 31.01.2017
Desde BBOO CC.AA. 01.09.2016 hasta 31.10.2016

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.es/WebOpaclInternet/abnetcl.exe/>>

Retos del Hábitat. Por la vida, la equidad y los derechos territoriales. (Edit. M. C. ECHEVERRÍA RAMÍREZ & *al.*), Medellín, 2016; 22 x 23 cm; 330 pp; Centro de Publicaciones, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín. ISBN 978-958-775-695-1.

A propósito de la convocatoria de UN-Hábitat al 7º Foro Urbano Mundial, realizado en Medellín en abril de 2014, la Universidad Nacional de Colombia, desde la coordinación de su Facultad de Arquitectura en dicha ciudad, invitó a una propuesta de trabajo en red con el fin de debatir desde una perspectiva académica y social sobre los asuntos del hábitat y el territorio referidos a la vida, la equidad y los derechos territoriales.

El presente texto recoge el conjunto de reflexiones generadas en el desarrollo de los debates académicos y sociales propiciados por dicho Plan, como aporte a una nueva etapa que emprende la UNAL para investigar y desatar el debate con vistas a la tercera conferencia mundial de Hábitat III que se realiza en Quito en octubre de 2016.

La gran diversidad urbana y rural que compone nuestro territorio, frente a los vientos del posacuerdo en Colombia, nos exige dilucidar desde otros ángulos nuestras propias realidades y lógicas internas y construir nuevas hipótesis sobre el hábitat y el territorio. Este libro aborda cuatro puntos clave sobre los que se requiere construir mayor conocimiento, formular nuevas preguntas, identificar categorías adecuadas, aportar interpretaciones y encontrar caminos para encarar sus desafíos.

Como punto de partida se incursiona en las implicaciones de la desigualdad y la diversidad cultural, dentro de los marcos legales y ante la inexistencia de facto del derecho a la ciudad y el vacío legislativo del derecho al territorio, cuyas aspiraciones sociales cargan tras de sí largas luchas políticas. Tras ello se abordan: el olvido, la invisibilización y la estigmatización que ocultan muchas realidades del hábitat; los conflictos por el espacio y su resolución por vía violenta, profundizados por la máquina de eliminación y desprecio físico y simbólico de poblaciones, hábitats y territorios. Los asuntos siguientes

se refieren a las nefastas secuelas socio-espaciales de la gentrificación y de los modelos urbanos, como acciones planeadas e intencionadas que profundizan la desigualdad territorial. Por último, se revisa el tema del conocimiento y el rol social de la academia, y se identifican grandes temas y retos como asuntos pendientes.

Índice de contenidos:

1. Hábitat: vida, equidad y derecho a la ciudad y al territorio.
2. Olvido, invisibilización y estigmatización de hábitats y territorios.
3. Conflictos y violencias: despojo y desestabilización de hábitats y territorios.
4. Gentrificación o elitización: hábitats y territorios sometidos, proclives al despojo.
5. Modelos urbanos e inmobiliarios: impactos en hábitats y territorios.

Editores:

María Clara Echeverría Ramírez (coordinadora general). Arquitecta. Especialista en Vivienda y Planeación. Profesora Emérita Universidad Nacional de Colombia. Coordinadora Académica del Plan de la UNAL en el contexto del WUF7 y del Centro de Pensamiento en Hábitat, Ciudad y Territorio hacia la Paz y el Posacuerdo en Colombia.

Cecilia Inés Moreno Jaramillo. Arquitecta. Magíster en Medio Ambiente y Desarrollo. Docente de la Maestría en Hábitat. Profesora Asociada, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín. Líder del Plan de la UNAL en el contexto del WUF7.

Luís Fernando González Escobar. Arquitecto Constructor. Magíster en Estudios Urbano Regionales. Doctorado en Historia. Director Escuela del Hábitat – Cehap. Docente de la Maestría en Hábitat. Profesor Asociado, Escuela del Hábitat, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín. Director del Centro de Pensamiento en Hábitat, Ciudad y Territorio hacia la Paz y el Posacuerdo en Colombia.

Julio Eduardo Mesa Escobar. Politólogo. Magíster en Hábitat. Asistente de investigación del Centro de Pensamiento en Hábitat, Ciudad y Territorio hacia la Paz y el Posacuerdo en Colombia, Escuela del Hábitat, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.

Gleidy Alexandra Urrego Estrada. Administradora Pública. Magíster en Hábitat. Asistente de investigación del Centro de Pensamiento en Hábitat, Ciudad y Territorio hacia la Paz y el Posacuerdo en Colombia, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.

MJHS

Pasear, detenerse. Francesco CARERI, Barcelona, 2016; 12 x 18 cm; 140 pp; pvp: libro 13,90 €, eBook 8,99 €. Editorial Gustavo Gili, SL, ISBN 978-84-252-2932-9.

Este libro recopila diversos artículos escritos durante un período de 20 años, desde 1996 hasta hoy. Con él he intentado construir un puente entre el caminar y el detenerse, entre el ir y el estar, tal vez entre lo nómada y lo sedentario. Empiezo a considerar el hecho de detenerse como parte del andar, como una acción que quiere seguir siendo nómada, un largo estacionamiento en un recorrido imparabable. Este libro puede ser leído como una reflexión sobre el hecho de tomar un sitio y tomar una posición, de hacerse cargo de un lugar y asumir una responsabilidad ética y estética en el momento de detenerse.

Pero también puede ser leído como un libro sobre Stalker, o mejor dicho, sobre mi experiencia personal de Stalker, sobre todo lo que he aprendido de Stalker y sobre todo lo que, como profesor, sigo aprendiendo en mis clases como artista, arquitecto y profesor en el Laboratorio di Arti Civiche [Laboratorio de Artes Cívicas]. Estas acciones y reflexiones me han permitido elaborar prácticas para explorar los lugares y estar en ellos, intentos de abrir —al menos para mí— vías posibles que permitan expandir el campo de acción de la arquitectura, abandonar la claustrofóbica habitación disciplinar e iniciar una aventura capaz de ir transformando el mundo. De hecho, Stalker ha sido, y sigue siendo, ante todo una aventura existencial, ética y estética. Una poesía urbana, iniciada con numerosos amigos a principios de la década de 1990 en Roma, que ha logrado sobrevivir y expresarse lejos de los focos del espectáculo contemporáneo. Es más, a pesar de haber permanecido oculta, tiene una gran cantidad de admiradores que la han conocido sobre el terreno y que la han convertido en una experiencia directa mediante caminatas, acciones territoriales, talleres... Y eso es así porque Stalker siempre ha encontrado el modo de salir a la luz, cambiando repentinamente de dirección, haciendo desaparecer sus huellas, utilizando distintos nombres, sin llegar a publicar jamás un

auténtico libro (aunque existen algunos que pueden descargarse en la Red, y otros en curso).

Por tanto, este libro empieza en el punto en que termina mi primer libro, Walkscapes. El andar como práctica estética, y, por tanto, también en la vuelta a Roma realizada con Stalker en 1995 y en la primera parada realizada en el Campo Boario en 1999. Luego pasa a la metáfora del navegar, a las derivas y a los muelles, para detenerse después a profundizar en la historia de Caín y Abel y en su relación con el gesto del ka, el símbolo del eterno errar en busca del Otro. Desde ahí, sigue peregrinando por la muerte de Constant y por una nueva lectura crítica del Urbanismo Unitario, y va en busca de la Nueva Babilonia narrando los años pasados en las ciudades de los rom y su apartheid en los nuevos campos de concentración. Se detiene también en Pidgin City y el mundo de las ocupaciones habitacionales, donde lo informal vuelve a ser un recurso y la autoconstrucción una vía de escape que es posible practicar y que permite construir nuevos espacios a escala real a partir de las posibilidades constructivas, de las Luchas y de los deseos de sus habitantes. De ahí, el libro parte hacia Sudamérica, la escuela más avanzada para las grandes ciudades informales venideras, andando por Santiago de Chile, Bogotá y São Paulo, entre vacíos de memoria, amnesias censoras, espontáneos laberintos y retóricas de La seguridad. En homenaje a Patrick Geddes, el libro concluye con un artículo sobre el urbanismo itinerante y La evolución peripatética de «Artes Cívicas», el curso donde se enseña a perder tiempo para ganar espacio, a andar y a tropezarse con alguien, a entrar en ciertos lugares para detenerse en ellos y hacer arquitectura, a saludar cuando llegamos y cuando nos vamos. Contiene además un glosario de palabras que me ayuda a transmitir todas estas cosas y un manifiesto cabeza abajo.

Índice de contenidos:

- Prefacio.
- Manifiesto.
- Archipiélago Stalker.
- Boario stop.
- Del navegar y del echar el ancla.
- ¿Es aquí la nueva babilonia?.
- Pidgin City.
- Santiago de Chile.
- Bogotá.
- Sao Paulo.
- Artes cívicas.
- Glosario.
- Cabeza abajo.
- Origen de los textos.

Francesco Careri (Roma, 1966) es arquitecto y profesor investigador del Departamento de Arquitectura de la Università degli Studi Roma Tre, donde dirige el grupo de investigación Laboratorio Arti Civiche e imparte una asignatura del mismo nombre, un curso peripatético en el que se camina interactuando in

situ con los fenómenos urbanos emergentes. Junto a otros arquitectos y artistas, en 1995 fundó el laboratorio de arte urbano Stalker/Osservatorio Nomade, colectivo que lleva a cabo acciones de arte público en la ciudad informal y multicultural, estudios de las microtransformaciones hechas por los habitantes, y proyectos de autorrecuperación y autoconstrucción. Además de Walkscapes (2002), es autor del libro Constant. *New Babylon, una città nomade* (2001).

MJHS

De Hábitat II a Hábitat III. Construyendo con recursos escasos en Latinoamérica. Julián SALAS SERRANO, Madrid, 2016; 16 x 24 cm; 542 pp; Ministerio de Fomento, Instituto Juan de Herrera, ETSAM, UPM. NIPO 161-16-245-9.

La convocatoria de la Conferencia HABITAT III para el mes de octubre de 2016, realizada por la Asamblea General de la ONU, con el objetivo de revitalizar el compromiso mundial por el desarrollo sostenible, constituye una oportunidad magnífica para reflexionar, a nivel internacional, sobre las condiciones en las que se encuentra el hábitat de toda la humanidad.

El proceso de urbanización actual afronta un desafío sin precedentes. En el año 2008, por primera vez en la historia, el número de habitantes urbanos superó el de los habitantes rurales. Tres años después, en 2011, se alcanzaron los 7.000 millones de habitantes en el planeta y existen predicciones bien fundadas que aseguran que para el año 2050, tres de cada cinco personas en el mundo vivirán en ciudades.

Con estos datos, resulta evidente que la urbanización y el desarrollo humano están íntimamente relacionados, y que es preciso encontrar los cauces que permitan garantizar un adecuado equilibrio entre crecimiento y sostenibilidad. La urbanización es potencialmente fuerza impulsora y de desarrollo, pero no resulta fácil asegurar que sólo lo sea en sentido positivo, es decir, mejorando las condiciones de vida, tanto de las generaciones presentes como de las futuras.

Estos temas resultan especialmente relevantes en el seno de la Conferencia HABITAT III, porque es la primera gran conferencia internacional sobre temas urbanos, desde que entró en vigor la «Agenda 2030» en enero de 2016, lo que obliga a debatir sobre las relaciones entre la urbanización y el cumplimiento de los «Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)».

Uno de los más importantes desafíos de los procesos crecientes de urbanización es la vivienda. La garantía de su acceso en condiciones adecuadas y asequibles y la resolución de problemas como su ausencia para los más desfavorecidos, o la falta de

condiciones de habitabilidad mínima, son y deben ser prioridades para las políticas públicas de cualquier país del mundo.

Las temáticas abordadas en el libro que nos ocupa se han conformado en forma de seis capítulos monográficos que recopilan parte de lo realizado por profesionales, instituciones, *viviendistas*, empresas..., en materia de viviendas de muy bajo coste en Latinoamérica.

El primer capítulo nos habla de la «habitabilidad básica» (HaB) como aportación singular, cargada de contenidos, como herramienta de lucha contra la pobreza en materia de hábitat. En el segundo aborda la influencia decisoria del suelo en la puesta en marcha de las soluciones del problema de «los sin techo». El tercer capítulo se centra en la «mejora de tugurios», tema que preocupa a municipios y estados y que está muy necesitado de reflexión y de debate. Los «materiales», al ser el capítulo económico más influyente en el coste de la vivienda, han llevado al autor a acercarse de forma cuidadosa a otros materiales: la tierra, la argamasa, la bambusa guadua, la cal, los desechos agroindustriales...

Los dos capítulos finales se ocupan de las tecnologías como herramientas imprescindibles de nuestro tiempo, y también fundamentales en la resolución de las viviendas de muy bajo coste. En el capítulo de la industrialización con recursos escasos, presenta y analiza componentes, procedimientos y sistemas constructivos muy válidos y muy desconocidos.

Este trabajo es un intento de recopilación en el tiempo y en el espacio, y recoge autores, citas y múltiples referencias bibliográficas.

Índice de contenidos:

Prólogo.

A modo de presentación.

1. La habitabilidad básica como herramienta de lucha contra la pobreza.
2. Importancia del suelo en la solución del hábitat humano.
3. Mejora de tugurios: prioridad latinoamericana en materia de habitabilidad básica (HaB).
4. Los materiales de construcción ante las ingentes necesidades de habitabilidad básica.
5. Tecnologías para viviendas de muy bajo coste.
6. La industrialización con recursos escasos de la vivienda latinoamericana.

Bibliografía citada por capítulos.

Julián Salas Serrano es Doctor Ingeniero Industrial (1983) por la Universidad Politécnica de Barcelona, Diplomado en Construcción Industrializada en el C.S.T.B. de París, es investigador del Instituto de la Construcción Eduardo Torroja de Madrid, donde fundó (1983) el equipo de investigación «Tecnologías para Viviendas de Muy Bajo Coste». Hasta 1994 ha sido Coordinador Internacional del Subprogra-

ma CYTED «Tecnologías para viviendas de interés social en Latinoamérica» en el que participan 112 grupos de 19 países. Ha trabajado en temas de vivienda en prácticamente todos los países de América Latina, como Consultor de Naciones Unidas, Coordinador de la Cooperación Española, Experto de la Unión Europea,...

Ha participado o dirigido la realización de conjuntos habitacionales promovidos por distintas empresas o instituciones: Empresa PACADAR S.A., viviendas en España; empresa OTIP S.A., viviendas en Catuche, Venezuela; HISALVIS S.A. conjunto habitacional en Santa Ana, El Salvador; AECI, lotes con servicios en El Monte, Chile; Consejería de Urbanismo de la Junta de Andalucía, viviendas tipo «gran galpón» en Santiago de Chile y conjunto habitacional en El Cuco, El Salvador; empresa PREYPESA S.A., escuelas prefabricadas en España; SGV, viviendas y talleres en Chimbote (Perú);..., y ha realizado o dirigido una veintena de trabajos de consultoría fuera de España.

Es autor de ocho libros y cinco monografías, entre ellos, «Contra el Hambre de Vivienda», premiado en la IV Bienal Iberoamericana de Arquitectura, Lima 2004. Ha publicado más de doscientos de artículos y trabajos científicos.

Propuesto por el Consejo General de los Colegios de Arquitectos de España a la lista de Honor de NNUU Habitat 2006.

Ha sido responsable de proyectos habitacionales en varios países y ha trabajado en los 19 países de Latinoamérica.

Creador de la Cátedra UNESCO en Habitabilidad Básica y del Instituto de Cooperación en Habitabilidad Básica (ICHAB), en la ETSA de Madrid. Director y profesor de 19 Cursos de Especialización en «Cooperación para el Desarrollo en Asentamientos Humanos».

MJHS

Attracting visitors to ancient neighbourhoods: Creation and management of the historic city of Plymouth, UK. Daniel BARRERA FERNÁNDEZ, 2016; 289 pp; AESOP InPlanning PhD Series, ISBN 978-94-91937-19-4. DOI code 10.17418/PHD.2015.9789491937194

El uso turístico de la ciudad histórica implica normalmente y profunda transformación de su estructura urbana. Pocos son los bienes patrimoniales y espacios públicos que consiguen una atención destacada y se convierten en iconos, la mayoría permanecen subutilizado. El trabajo reseñado analiza este proceso en el caso de la ciudad costera de Plymouth, UK.

Recientemente, muchas ciudades han decidido desarrollar el turismo cultural y urbano como medios para activar su economía y regenerar sus áreas históricas en situación de degradación física y pérdida de actividad.

En las ciudades europeas, la introducción de nuevos usos turísticos normalmente tienen lugar en las áreas urbanas reconocidas por su valor patrimonial: la ciudad histórica. Estas áreas reflejan la evolución de las ciudades desde su origen hasta la actualidad y sus proyecciones hacia el futuro. Las ciudades históricas concentran la mayor parte de los bienes patrimoniales y tienen un carácter muy definido y diferente de sus ampliaciones recientes. Los países europeos tienen modelos similares para la gestión y protección de las ciudades históricas aunque se observan algunas diferencias en el planeamiento y su gestión. El trabajo estudia algunas de estas particularidades en el modelo británico.

Los centros históricos de algunas ciudades europeas han atraído cientos de turistas durante siglos. Ejemplos reconocidos son Bath, Heidelberg y Florence, que todavía hoy son destinos turísticos consolidados. En estas ciudades, el turismo es, a menudo, la actividad dominante y la conservación del patrimonio es una prioridad, pues están incluidas en la lista de Patrimonio de la Humanidad.

Por otra parte en muchas ciudades donde el turismo era un sector secundario han decidido recientemente convertirlo en su actividad principal. Estas ciudades presentan una desventaja competitiva comparada con las anteriores, con un patrimonio menos reconocido y carencia de atracciones culturales importantes. En muchos casos grandes extensiones de áreas industriales y portuarias han permanecido inactivas a causa de los cambios económicos que ha traído la globalización. Estas ciudades que no estaban preparadas para atraer a gran número de visitantes y están sufriendo una rápida transformación, especialmente compleja en la ciudad histórica, ya que es donde la mayor parte de las atracciones, servicios y visitantes se concentran, en un entorno muy frágil. El libro se centra en este fenómeno y cuyo objetivo es analizar el uso histórico de la ciudad y como este proceso afecta al patrimonio urbano.

El autor, como conocedor de las dos experiencias, vivir la ciudad aun no perteneciendo a ella, pone de acuerdo, en el libro, las dos perspectivas, la interior y exterior, que producen un retrato detallado de la ciudad en la frontera del cambio.

Índice de contenidos:

- Introduction, Research Questions And Methodology.
- The historic city in Europe. Heritage values and recent trends In its tourist use.
- Approach to the city of Plymouth.
- Protection of urban heritage in Plymouth's historic city.

- Evolution of the interest in heritage preservation in Plymouth's historic city.
- Current framework of heritage protection in Plymouth's.
- Historic city.
- Tourism in Plymouth's historic city.
- History of the tourist sector in Plymouth.
- Presence and significance of tourism-related activities in Plymouth.
- Actors and initiatives involved in the management of the tourist-historic city.
- Actors and initiatives focused on culture and heritage.
- Actors and initiatives focused on tourism.
- Actors and initiatives focused on urban planning.
- Actors and initiatives focused on economic development.
- Conclusions.
- References.

Daniel Barrera-Fernandez arquitecto por la Universidad de Sevilla. Presentó su tesis doctoral «Escuelas de Pensamiento en Patrimonio y Gestión Turística de la Ciudad Histórica» en la Universidad de Málaga, en la que desarrolla un estudio comparativo sobre el uso turístico de la ciudad histórica y sus implicaciones en el patrimonio histórico en dos ciudades Plymouth y Málaga. En la actualidad es profesor en la Universidad Guanajuato, desarrollando su actividad en el campo del urbanismo y conservación del patrimonio. Su investigación se centra en la conservación e integración del patrimonio construido, políticas culturales comparadas, regeneración de barrios deteriorados, turismo urbano, marketing de la ciudad, temáticas, gentrificación, barrios creativos, eventos y accesibilidad a la ciudad histórica. Ha escrito diversas publicaciones sobre estos temas que pueden ser consultadas y descargadas en <https://ugto.academia.edu/DanielBarreraFernandez>.

Es miembro de Forum UNESCO Universidad y Patrimonio, la Association of Critical Heritage Studies y la Association of European Schools of Planning – Young Academics Network

Teorías e Historia de la Ciudad Contemporánea. Carlos GARCÍA VÁZQUEZ, Gustavo Gili, Barcelona, 2016; 15x21 cm; 208 pp.; pvp. 18 €; ISBN: 978-84-252-2874-2

Teorías e Historia de la Ciudad Contemporánea es un libro de libros —un completo vademécum—, que evita ser un meta relato (con un fin justificado desde el principio) y que se extiende ante los ojos como una «topografía legible» donde emergen las múltiples investigaciones, miradas y propuestas que se han realizado en los últimos 125 años sobre la ciudad contemporánea occidental (y, aunque se citan muchas capitales, tres se reiteran: París, Londres y Berlín). Es la narración, desde las bases de las ciencias de lo urbano, de la evolución hasta hoy del

fenómeno metropolitano. Tres son las etapas que se concatenan: la metrópolis (1882-1939) —la «ciudad madre»—, la megalópolis (1939-1979) —la «ciudad gigante»— y la metápolis (1979-2007) —«más allá de la ciudad»—, sin que estas fechas límite sean estancas, pero sí señalan referencias ineludibles: tres grandes crisis, cada vez, más planetarias. Y tres son, en correspondencia, las energías de los sistemas de transporte y comunicación de sustento: la electricidad, el petróleo y los mass-media (también internet) que no se sustituyen, sino que se adosan y suman. Cada eslabón urbano es un capítulo triplemente trabado: contexto y epistemología, despliegue de la topografía y notas finales de apuntalamiento. El texto es exponencial y se aproxima a un fractal.

En este amplio marco temporal y espacial, el autor reúne, clasifica y sistematiza los análisis (del hoy), las lecturas (del ayer) y las teorías (del mañana) más relevantes —de mayor repercusión— que se han elaborado desde varios campos de conocimiento. Comparece una triada de disciplinas —cada capítulo se divide en tres partes— que abordan lo complejo de estas entidades en cada estadio metropolitano u anillos del árbol urbano. Primero: Sociología y Geografía descomponen la «ciudad del presente»; segundo: Historia e Historia del Arte recomponen la «ciudad del pasado»; y tercero: Arquitectura y Urbanismo proponen la «ciudad del futuro». Saberes de lo social que, en algún caso, nacen vinculados a las circunstancias cambiantes de la ciudad, incluida la Ecología Urbana. Y cada apartado, a su vez, se sintetiza con tres autores clave por rama del tronco. Se despliega, pues, una matriz de 3 x 3 donde se desgranar, cronológicamente y desde tres ópticas profesionales complementarias, la diversidad de las transformaciones urbanas. El libro puede leerse de inicio a fin, con toda su intensidad —de metrópolis a metápolis—, o aprenderse direccionalmente, en sus tres derivas —la ciudad de los sociólogos, la de los historiadores y la de los arquitectos—. No hay un discurso único, sino una urdimbre de itinerarios que ayudan a entender la magnitud del ente. Ente en tanto que organismo vivo e ingenio mecánico a la vez, porque las ciudades son artilugios que tienden a la perfección, pero que acusan las pulsiones de los seres que las habitan. Ambas metáforas, la biológica y la mecánica, constituyen el arquetipo de dos corrientes ideológicas a las que se remiten todos los trabajos de aproximación a la fenomenología de la ciudad y que el autor propone como pares opuestos: culturalismo y evolucionismo frente a cientifismo y materialismo. No se trata de juicio moral alguno de buenos frente malos (error típico de los estudiosos señalado por H. Butterfield), sino de mostrar todos los horizontes y sus superposiciones.

El resultado es una magna condensación de conocimientos que se dispone por hilos temáticos de adscripción a las múltiples realidades físicas y sociales de las metrópolis y de las dinámicas de sus ciudadanos. El libro no elabora la historia de las ciudades construidas, sino que moldea la topografía de las inves-

tigaciones, las disecciones y las visiones realizadas sobre la ciudad contemporánea. Una tarea de esta amplitud, que recopila, sintetiza y ordena más de un siglo de temas, estudios y propuestas, ha requerido de tres acciones de criba: «la simplificación, la esquematización y la categorización», que son necesarias y sueltan lastre. Este volumen —ya de obligada consulta para quien se adentre por cualesquiera recorridos que surquen los territorios metropolitanos (a modo de mapa de las redes de sus transportes públicos, y sus conexiones)—, guarda una gran proximidad de planteamiento con la Historia intelectual del siglo xx de Peter Watson (Crítica 2002) que hacía balance de la pasada centuria tendiendo al equilibrio de la representación y tejiendo un relato multidimensional; en él, la ciudad ocupaba un lugar destacado y ninguno de los profesionales protagonistas en dicha 'historia' falta a la cita en este libro, quizás porque ambas construcciones se liberan de ideologías previas y dan la espalda al futuro en el que, según F. Ascher, «el fin de las ciudades no está a la orden del día». Se trata de un libro culto y denso que ayuda a comprender la multiplicidad de perspectivas hilvanando una posible historia de la ciudad contemporánea.

Contenido

- Introducción
- Metrópolis: 1882-1939. Contexto y epistemología. La metrópolis de los sociólogos (Esc.

Chicago, Simmel, Weber). La metrópolis de los historiadores (Poëte, Lavedan, Mumford). La metrópolis de los arquitectos (Sitte, Unwin, Le Corbusier). Notas.

- Megalópolis: 1939-1979. Contexto y epistemología. La megalópolis de los sociólogos (Gans, Jacobs, Lefebvre). La megalópolis de los historiadores (Dyos, Rowe, Tafuri). La megalópolis de los arquitectos (Sert, Lynch, Rossi). Notas.
- Metápolis: 1979-2007. Contexto y epistemología. La metápolis de los sociólogos (Castells, Sassen, Davis). La metápolis de los historiadores (Hayden, Sutcliffe, King). La metápolis de los arquitectos (Venturi, Koolhaas, Secchi). Notas.
- Epílogo. Bibliografía básica. Índice onomástico.

Carlos García Vázquez (Sevilla, 1961) es arquitecto y catedrático de Composición Arquitectónica en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Sevilla y tiene una consolidada trayectoria como investigador, experto y ensayista de la ciudad y metrópolis contemporánea. Otros libros del autor serían: *Berlín-Potsdamer Platz* (Arquia, 2000), *Ciudad Hojaldre* (GGili 2004) y *Antípolis* (GGili 2011).

Andrés MARTÍNEZ-MEDINA
Profesor titular Universidad de Alicante

Normas para la presentación de originales

1. **Originales:** los trabajos serán necesariamente originales e inéditos en ninguna otra publicación ni lengua. La presentación del manuscrito original a CyTET implica el compromiso ético formal por parte del autor de no haberlo enviado antes o simultáneamente a ningún otro editor para su publicación. Una vez acusada puntualmente su recepción por la Revista y antes de notificar el resultado del arbitraje de su evaluación científica tampoco podrá ser remitido a otros editores, salvo que el autor solicite por escrito retirarlo sin esperar el resultado de la evaluación. Otro proceder anómalo por parte del autor será éticamente reprobado en los círculos editoriales.
2. **Extensión:** no sobrepasará 18 páginas formato UNE A-4 (DIN A4) mecanografiadas en TNR cuerpo 12 a un espacio y numeradas, incluidas en su caso las ilustraciones.
3. **Título del trabajo:** será breve, como máximo ocho palabras, pudiéndose añadir un subtítulo complementario de menor extensión. No contendrá abreviaturas, ni notas o llamadas a notas al pie en el mismo. Las referencias sobre su procedencia, origen o agradecimientos irán en nota al pie.
4. **Descriptores:** se incluirán cuatro o cinco descriptores de las referencias temáticas por los que se pueda clasificar el artículo, a juicio del autor. No obstante, la editorial se reserva su homologación con el tesaurus y descriptores propios para confeccionar los índices anuales de la Revista.
5. **Autores:** bajo el título irá el nombre de cada uno de los autores (con el sistema del nombre propio en caja baja y los dos APELLIDOS en versalitas, para poder discernirlos) incluyéndose debajo la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados y, si lo señalan expresamente, indicando su número de fax y e-mail en la red (además de los datos solicitados en §14).
6. **Resumen obligatorio:** al comienzo del texto deberá escribirse obligatoriamente un resumen o abstract de su contenido (no un índice), inferior a 250/300 palabras sobre el objeto, metodología y conclusiones del artículo, sin notas a pie, redactado en español y en inglés (la versión inglesa, en todo caso, será revisada por cuenta de la propia editorial). Lo que supere esta extensión podrá ser suprimido por estrictas razones de composición.
7. **Apartados:** la numeración de los apartados se hará sólo con caracteres arábigos de hasta tres dígitos (*i.e.*: 3., 3.1., 3.1.1). Las restantes subdivisiones inferiores llevarán letras mayúsculas y minúsculas o números [A), b), 1), i), ...].
8. **Bibliografía:** solamente de las obras citadas en el texto que se recopilarán al final del trabajo en un listado de «Bibliografía citada» y en orden alfabético de apellidos (siempre en VERSALITAS y sangrando la segunda línea), con los siguientes caracteres y secuencias:
 - (1) **De libros:**

AUTOR, nombre (año 1ª ed.): *Título del libro*, editorial, lugar, año de la edición consultada (versión, TRADUCTOR: *Título español*, editor, lugar, año).
 - (2) **De artículos:**

AUTOR, nombre (año): «Título del artículo», en: *Título del libro o nombre de la Revista*, volumen: número: paginación, editorial y lugar.

Cuando las referencias de cada autor(es) sean varias se ordenarán cronológicamente, y las del mismo año se ordenarán añadiéndoles una letra [(1996a; 1996b; etc.)].

Los segundos y siguientes coautores irán siempre precedidos del signo & (*et latino*) para diferenciar los apellidos compuestos [RAMÓN Y CAJAL], pudiendo colocar su nombre o inicial seguido del apellido [GARCÍA, José & Luis ÁLVAREZ & José PÉREZ]. Para una sistematización de referencias bibliográficas más complejas se facilitará a quien lo solicite un breviario de apoyo.
9. **Citas:** (textuales o referencias bibliográficas): deberán insertarse *en el propio texto* entre paréntesis con un solo apellido, remitiendo a la bibliografía final (de §8), indicando solamente: (*cfr.* o *vide* AUTOR, año: pp. interesadas) [*i.e.*: «cita textual» (PÉREZ, 1985: 213-8)].
10. **Notas a pie de página:** irán numeradas correlativamente por todo el texto; serán publicadas siempre al pie de la página, pero el autor también las entregará al final del manuscrito en *una hoja aparte*. Las notas al pie contendrán exclusivamente comentarios ad hoc, mas *nunca* se utilizarán sólo para citar referencias bibliográficas, las cuales deben ir *siempre* en el texto (ver §9) y recopiladas al final (ver §8).

11. **Abreviaturas:** acrónimos o siglas (organismos, revistas, etc.): se incluirá su listado detrás de la bibliografía.
12. **Ilustraciones:** (1) Los planos, gráficos, tablas, cuadros, fotos, etc., se identificarán todos ellos por igual con el nombre convencional de *figura* poniendo en su título la abreviatura FIG. xx. (2) Irán correlativamente numeradas por su orden de aparición y convenientemente referenciadas en su contexto mediante la indicación (ver FIG. xx). (3) Irán acompañadas en hoja aparte de un listado con su número, pie o leyenda e inequívocamente identificadas en su borde, marco o soporte. (4) *Se indicará siempre su procedencia o fuente de referencia de autor y, en caso de comportar reproducción de gráficos ajenos, deberán contar con la pertinente autorización respectiva de la editora y autor.*
13. **Número y soporte de las figuras:** serán, como máximo, 10 figuras. Siempre que sea posible las figuras se entregarán digitalizadas *en ningún caso fotocopia*, ni en b/n ni en color. Por limitaciones técnicas, la editorial se reserva el derecho de seleccionar la calidad, cantidad y formato de las ilustraciones publicables, por lo que deberán venir preparadas para el caso de que la reproducción deba ser en blanco y negro.
14. **Datos académicos:** al final del trabajo o en hoja aparte deberá incluirse una breve referencia sobre su respectivo autor o autores, con extensión máxima de 10 líneas, en la que se reflejen los datos de su nombre y dos APELLIDOS, lugar y año de nacimiento, título académico, experiencia profesional más destacable, actual posición profesional y principales publicaciones realizadas, dirección postal, teléfono, fax, e-mail, página en la red, etc., del centro de trabajo, para uso exclusivo en las referencias internas de la Revista.
15. **Original y copias:** los trabajos completos se enviarán en soporte informático con dos copias: una original completa y otra en la que se *habrá suprimido nombre y señales identificadoras del autor* (para poder enviarlas a evaluar anónimamente).
16. **Evaluación y arbitraje de excelencia:** todos los trabajos recibidos en la Redacción serán sometidos (sin el nombre del autor) a evaluación sobre su calidad científica y técnica ante sendos expertos anónimos o *referees* especialistas en la o las materias tratadas, tanto miembros asesores editoriales de la Redacción como externos a ésta, quienes emitirán un informe de evaluación. En caso de notoria divergencia entre ellos se someterá a informe de un tercer árbitro. Si los árbitros sugirieran al Consejo de Redacción observaciones, correcciones o enmiendas puntuales, incluso su rechazo, se transmitirán textualmente al autor quien, con ello, recupera plena libertad para introducir las y reenviarlo para nueva evaluación o desistir de publicarlo. Al publicarse se hará constar al pie del artículo las fechas de su primera recepción y las de sus correcciones sucesivas, en su caso. Se espera que los autores sepan agradecer expresamente dichas correcciones y sugerencias a los árbitros anónimos hechas en beneficio de la calidad científica de los trabajos publicados en CyTET.
17. **Corrección pruebas:** los autores se comprometen a corregir las primeras pruebas de imprenta en un plazo de *cinco días* desde su recepción, entendiéndose que, de no tener respuesta, se otorga la conformidad con el texto que aparece en ellas. No se podrá modificar sustancialmente el texto original a través de esta corrección de pruebas, limitándose a corrección de erratas y subsanación de errores u omisiones.
18. **Separatas:** una vez publicado el artículo, se entregarán a su autor o autores, a título gratuito, un ejemplar del correspondiente número de la Revista y, se enviará por correo electrónico, una copia en formato pdf del mismo.
19. **Cláusula de responsabilidad:** los trabajos firmados expresan únicamente la opinión de sus autores y son de su exclusiva responsabilidad, a todos los efectos legales.
20. **Dirección:** toda la correspondencia y demás actuaciones referentes a los contenidos y confección editorial con la Revista, deberán dirigirse a la siguiente dirección:

CIUDAD Y TERRITORIO **Estudios Territoriales**
 Ministerio de Fomento
 Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo
 Subdirección General de Urbanismo
 Pº de la Castellana, 67 - 28046 MADRID (España)
 Teléfono: (34) 91 597 7517
 Fax: (34) 91 597 5061
 correo electrónico: CyTET@fomento.es

Author's Guidelines

1. **The papers** published in CyTET must be original and unpublished works, plagiarism and integral self-plagiarism is not acceptable. Authors, by submitting a paper for evaluation, do certify this fact. Papers being evaluated in other Journals do not qualify for being accepted in CyTET. In the case of papers derived from works previously presented in congresses they cannot be exactly the same in extension nor in contents, and must state this fact in a footnote indicating the name of the congress, edition and data of celebration. The same apply for papers derived from thesis, which should indicate the academic program from which they originate.
2. **Presentation of your paper.** Full-length papers should be 7,000-9,000 words long (including notes, references and Figures).
PLEASE NOTE: any file uploaded as 'main document' should have the contact details removed, for the peer review process. Anything designated as 'supplemental file for review' will also be made available to the reviewers. If you want to include a manuscript file with identifying information, please upload this as 'supplementary file not for review'.
3. **Contributors are asked to include a brief biographical note** with their submissions including contact information.
4. **Submission** of a manuscript implies the author's commitment to publish in this journal. If an author submits a manuscript to CyTET, it should not be submitted to another journal; nor should the manuscript repeat information published elsewhere in substantially similar form or with substantially similar content. Authors in doubt about what constitutes prior publication should consult the editors.
5. **Keywords** Keywords should be include in the subject discussed (approximately four Keywords, separated by dots).
6. **Abstract.** Your paper should begin with an abstract of about 250/300 words that go into some detail about the methods, findings and conclusions of the paper and should allow users of these to make an informed decision as to whether your paper will be of relevance and interest to them. Do not include any references in your abstract.
7. **References.** Please avoid using footnotes wherever possible. However, where their use is unavoidable, please use superscript numbers within the text corresponding with the number of the relevant footnote.

References in the text should be made in the following ways:

As SCOTT (1996) points out, this may not be so.

However, this might not be so (SCOTT, 1996).

(JONES, 1995, 17; SMITH, 1998).

(JONES, 1995; 1997).

For a reference with three or more authors, name only the first with et al. Do not use 'ibid.' when referring to the same work twice in succession.

You must make sure that all references which appear in the text are given in full in the references section. Where there is more than one reference to the same author for the same year, they should be listed as 1995a, 1995b etc.

The references section should be a continuous alphabetical list. Do not divide the list into different sections (books, reports, newspaper articles etc.). Where there is more than one reference to the same author, that author's references should appear in chronological order, with references to that author in conjunction with others coming after the last reference to the author alone. For example:

JONES (1992).

JONES (1994).

JONES & CAMPBELL (1989).

Websites. Online resources should be listed in a format similar in the following examples:

GRANT, M. (1999): *Planning as a Learned Profession*, <http://www.planning.haynet.com/refer/docs/990115.htm> (accessed 27 January 1999).

RAFAELLI, M. (1997): *The Family Situation of Street Children in Latin America: A Cross National Review*, Lincoln, NE, University of Nebraska, <http://digitalcommons.unl.edu/psychfacpub/104> (accessed 11 May 2007).

[Please note that access dates are required for all Web references.].

Books. The order of information should be as in the following examples:

CASTELLS, M. (1978): *City, Class and Power* Macmillan. London.

FALUDI, A. & H. VOOGD, (eds) (1985): *Evaluation of Complex Policy Problems: Case Studies and Reports*, Delftsche Uitgers Maatschappij. Delft.

Journal papers and book chapters. The order for references to articles/chapters of books should be as in these examples:

DAVIDOFF, P. (1965): 'Advocacy and pluralism in planning', *Journal of the American Institute of Planners*, 28, 331-38.

DROR, Y. (1986): 'Planning as fuzzy gambling: a radical perspective in coping with uncertainty', in D. MORLEY & A. SHACHAR (eds): *Planning in Turbulence*, Jerusalem, The Magnes Press, 28 (3) 331-38).

NEWMAN, D. & L. APPELBAUM, (1992): 'Recent ex-urbanisation in Israel' in GOLANYI & al. (eds): 20-29.

Papers/working papers/reports etc. These need an explanation of what they are in parentheses after the title. The title can be in inverted commas or in italic, depending on whether the work was published or not (published, use italic; not published, use inverted commas). For example:

SMITH, J. (1995): 'Contemporary urban transport' (paper delivered to the Conference on Urban Transport, Bristol, 14-15 September).

SMITH, J. (1995): 'Contemporary urban transport' (unpublished PhD thesis): University of Bristol, Bristol.

SMITH, J. (1995): *Contemporary Urban Transport* (Working Paper No. 5): Essex County Council, Chelmsford.

SMITH, J. (1995): *Contemporary Urban Transport* (report to the Working Group on Urban Transport), Chelmsford, Essex County Council.

When the authoring/editing body is generally referred to in its abbreviated form, it should appear in the references following the convention:

BRITISH MEDICAL ASSOCIATION (BMA) (1998): *Health and Environmental Impact Assessment: An Integrated Approach*, Earthscan. London.

In this way, references in the text can be kept short (BMA, 1998).

8. **Figures and tables.** All maps, diagrams, charts and photographs should be referred to as 'Figures' and should be numbered in a single sequence in the order in which they are referred to in the paper. To show where in the text you would ideally like figures or tables to appear, please put 'INSERT FIG. 1 AROUND HERE' at the appropriate point. All figures should have brief descriptive captions. Figures should be supplied digitally where possible, as tiff, or jpg files at a resolution of 320dpi and a size appropriate to the page size of the journal. Please do not embed figures within the Word document of the paper itself. Please note that the Review could be printed in black and white, and all illustrations, including charts and graphs, should be designed to be suitable for reproduction in black and white.
9. **Quotations.** Quotations in the text of more than 30 or so words should be pulled out of the text and indented, using indents, not tabs. They should have a line space above and below them. Indented quotations should not be put in quotation marks. Italicise only those parts of the quotation that were in italics in the original, unless you specifically want to stress part of a quote, in which case you should add '(emphasis added)' after the quotation.
10. **Responsibility clauses.** Opinions contained in the published papers are responsibility of authors, and do not necessarily reflect the opinion of editors. All the persons listed as authors are responsible for the contents of the research reported, since they have substantially contributed in its realization materially and/or intellectually. Authorship means the recognition of intellectual contributions to the field of study, for that reason it is the duty of principal author to get a consensus inside the group that carried out the research on the authors and the order in which it will appear in a paper.
11. **Submission to:**

CIUDAD Y TERRITORIO **Estudios Territoriales**
Ministerio de Fomento
Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo
Subdirección General de Urbanismo
Pº de la Castellana, 67 - 28046 MADRID (España)
Teléfono: (34) 91 597 7517
Fax: (34) 91 597 5061
correo electrónico: CyTET@fomento.es

Declaración ética sobre publicación y malas prácticas

La redacción de la revista CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES está comprometida con la comunidad científica en garantizar la ética y calidad de los artículos publicados. Nuestra revista tiene como referencia el **Código de conducta y buenas prácticas** que, para editores de revistas científicas define el Comité de Ética de Publicaciones (COPE). Al mismo tiempo, garantiza una adecuada respuesta a las necesidades de los lectores y autores, asegurando la calidad de lo publicado, protegiendo y respetando el contenido de los artículos así como la integridad de los mismos. El Comité Editorial se compromete a publicar las correcciones, aclaraciones, retracciones y disculpas cuando sea preciso.

En cumplimiento de estas buenas prácticas, CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES tiene publicado el sistema de arbitraje que utiliza para la selección de artículos así como los criterios de evaluación que deben aplicar los evaluadores externos —anónimos y por pares— CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES mantiene actualizados estos criterios, basados exclusivamente en la relevancia científica del artículo, originalidad, claridad y pertinencia del trabajo presentado.

Nuestra revista garantiza en todo momento la confidencialidad del proceso de evaluación: el anonimato de los evaluadores y de los autores, el contenido evaluado, el informe razonado emitidos por los evaluadores y cualquier otra comunicación emitida por los comités editorial, asesor y científico si así procediese.

De la misma forma, se mantendrá la confidencialidad ante posibles aclaraciones, reclamaciones o quejas que un autor desee remitir a los comités de la revista o a los evaluadores del artículo.

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES declara su compromiso por el respecto e integridad de los trabajos ya publicados. Por esta razón, el plagio está estrictamente prohibido y los textos que se identifiquen como plagio o su contenido sea fraudulento, serán eliminados de la revista si ya se hubieran publicado o no se publicarán. La revista actuará, en estos casos, con la mayor celeridad posible. Al aceptar los términos y acuerdos expresados por nuestra revista, los autores han de garantizar que el artículo y los materiales asociados a él son originales o no infringen los derechos de autor. También los autores tienen que justificar que, en caso de una autoría compartida, hubo un consenso pleno de todos los autores afectados y que no ha sido presentado ni publicado con anterioridad en otro medio de difusión.

Publication ethics and malpractice statement

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES makes a commitment to the academic community by ensuring the ethics and quality of its published articles. As a benchmark, our journal uses the **Code of Conduct and Good Practices** which, for scientific journals, is defined for editors by the Publication Ethics Committee (COPE).

Our journal thereby guarantees an appropriate response to the needs of readers and authors, ensuring the quality of the published work, protecting and respecting the content and integrity of the articles. The Editorial Board will publish corrections, clarifications, retractions and apologies when necessary.

In compliance with these best practices CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES has published the arbitration system that is followed for the selection of articles as well as the evaluation criteria to be applied by the anonymous, external peer-reviewers. CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES keeps these criteria current, based solely on the scientific importance, the originality, clarity and relevance of the presented article. Our journal guarantees the confidentiality of the evaluation process at all times: the anonymity of the reviewers and authors; the reviewed content; the reasoned report issued by the reviewers and any other communication issued by the editorial, advisory and scientific boards as required.

Equally, the strictest confidentiality applies to possible clarifications, claims or complaints that an author may wish to refer to the journal's committees or the article reviewers.

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES declares its commitment to the respect and integrity of work already published. For this reason, plagiarism is strictly prohibited and texts that are identified as being plagiarized, or having fraudulent content, will be eliminated or not published in CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES.

The journal will act as quickly as possible in such cases. In accepting the terms and conditions expressed by our journal, authors must guarantee that the article and the materials associated with it are original and do not infringe copyright. The authors will also have to warrant that, in the case of joint authorship, there has been full consensus of all authors concerned and that the article has not been submitted to, or previously published in, any other media.

Evaluación externa por pares y anónima

El Comité de Redacción de CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES, una vez confirmado que el artículo cumple con las normas de estilo y contenido indicadas en los criterios editoriales, remitirá el artículo a dos expertos revisores anónimos y ajenos a la institución de adscripción del autor(es), según la modalidad de doble ciego.

La valoración atenderá al interés del artículo, su contribución al conocimiento del tema tratado, las novedades aportadas, las correctas relaciones establecidas, el juicio crítico desarrollado, las referencias bibliográficas utilizadas, su correcta redacción, etc., indicando recomendaciones, si las hubiera, para su posible mejora.

De acuerdo con las recomendaciones de los revisores, el director de la revista comunicará al autor(es) el resultado motivado de la evaluación por correo electrónico, en la dirección que éste haya utilizado para remitir el artículo. El director comunicará al autor principal el resultado de la revisión (publicación sin cambios; publicación con correcciones menores; publicación con correcciones importantes; no aconsejable para su publicación), así como las observaciones y comentarios de los revisores.

Si el manuscrito ha sido aceptado con modificaciones, los autores deberán reenviar una nueva versión del artículo, atendiendo a las demandas y sugerencias de los evaluadores externos. Si lo desea, el autor(es) podrá aportar también una carta al Comité de Redacción en la que indicarán el contenido de las modificaciones del artículo.

En función del grado de cumplimiento de las modificaciones solicitadas, el Comité de Redacción se pronunciará sobre si procede o no la publicación del artículo. Dicha decisión será comunicada al autor(es) por el director de la revista.

External Anonymous Peer Review

When the Editorial Staff of the journal has verified that the article fulfils the standards relating to style and content indicated in Editorial policy, the article will be sent to two anonymous experts, no affiliation to the institution of the author(s). Editorial Staff, for a double blind review.

The assessment will be influenced by the interest of the article, its contribution to knowledge of the subject matter, its innovative contribution, the correct relationships established, the critical judgment developed, the bibliographical references used, its correct writing, etc., and it will provide recommendations, if any, for possible improvement.

The Director of the journal will communicate the result of the reviewers' evaluations, and their recommendations, to the author(s) by electronic mail, to the address used to send the article. The Director will communicate the result of the review (publication without changes; publication with minor corrections; publication with significant corrections; its publication is not advisable), as well as the observations and comments of the reviewers, to the main author.

If the manuscript has been accepted with modifications, the authors will have to resubmit a new version of the article, addressing the requirements and suggestions of the external reviewers. If they wish, the authors can also send a letter to the Editorial Staff, in which they will indicate the content of the modifications of the article.

Considering the degree of compliance with the requested changes, the Editorial Staff shall decide whether or not the article is published. This decision will be communicated to the author by the editor of the journal.

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

SUSCRIPCIÓN ANUAL (4 números):

España: 30 € (IVA incluido)
Extranjero: 42 € (Precio sin IVA)

NÚMERO SENCILLO:

España: 9 € (IVA incluido)
Extranjero: 12 € (Precio sin IVA)

correo electrónico: CyTET@fomento.es

Por favor, escriba con letras mayúsculas y claras.
Haga un círculo en la respuesta que corresponda, de las alternativas presentadas.

Institución/ Apellidos:

Nombre:

CIF/ NIF:

Teléfono de contacto:

Domicilio fiscal:

CP:

Localidad, Provincia:

Actividad institucional/ Experiencia:

Profesión/ Cargo profesional (años):

¿Desea recibir puntual información complementaria sobre actividades (seminarios, conferencias) que organice la revista?

☐ NO

☐ SI

☐ Envío cheque nº: del Banco/ Caja: por la suscripción anual

PUEDE ENVIAR ESTE BOLETÍN:

Por correo:

Centro de Publicaciones
Pº Castellana, 67 - 28046 Madrid

Por correo electrónico: cpublic@fomento.es

Por teléfono: +34 91 597 7261

Los datos personales que nos facilita serán tratados por este Ministerio con la finalidad exclusiva de gestionar su suscripción a la revista. Podrá ejercer en todo momento sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición presentando un escrito en registro presencial (Pº Castellana 67) o en el registro electrónico (<http://sede.fomento.gob.es>) del Ministerio de Fomento, dirigido al Centro de Publicaciones.

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 nº191 primavera 2017. Vol. XLIX. Cuarta época

Autor: Ministerio de Fomento, Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo.

Año de edición: 2017

Características Edición:

Iª edición electrónica: abril 2017

Adobe Acrobat:

Formato: PDF

Tamaño: 19,73 MB

Edita:

© Ministerio de Fomento

Secretaría General Técnica

Centro de Publicaciones

NIPO: 161-15-029-6

I.S.S.N.: 1133-4762

P.V.P. (IVA Incluido): 4,50€

Aviso Legal Todos los derechos reservados. Esta publicación no podrá ser reproducida ni en todo, ni en parte, ni transmitida por sistema de recuperación de información en ninguna forma ni en ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico o cualquier otro.

