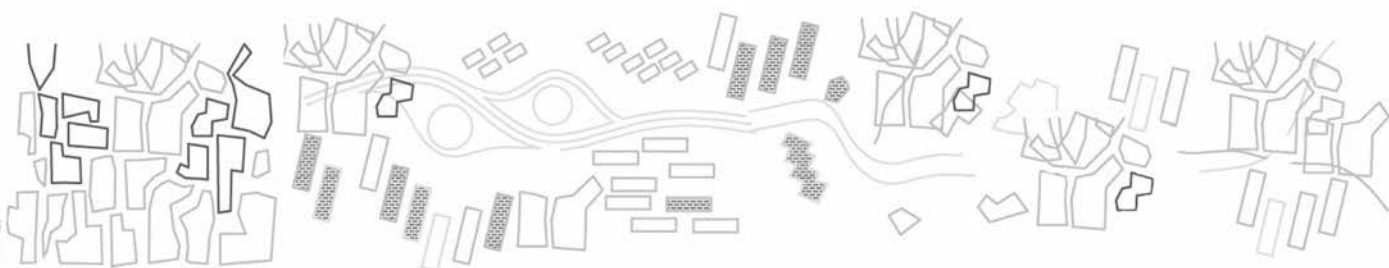


CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

CyTET



Vol. XLIX. Cuarta época **N.º 193** otoño 2017

El espacio libre en la planificación territorial

Las vistas panorámicas urbanas

La dimensión oculta de la gran ciudad

Renovación urbana y masificación turística
en la ciudad antigua

75º aniversario del Plan de Ordenación
de Guipúzcoa

Arquitectura Popular Exenta y Paisaje
entre los Montes de Toledo y el río Tajo

Aprendiendo de Manhattan

Consolidación polémica de la región de Moscú

Roma: una estrategia de reequilibrio

El Rol de planificadores urbanos en los colegios



GOBIERNO
DE ESPAÑA

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, Journal Scholar Metrics de la Universidad de Granada.

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	397

Estudios

El espacio libre en la planificación territorial: análisis comparado de las áreas metropolitanas en España Josefina CRUZ VILLALÓN & Gwendoline DE OLIVEIRA NEVES & Jesús SANTIAGO RAMOS	401
Las vistas panorámicas urbanas: caracterización y análisis de su tratamiento legal en España Matías MÉRIDA RODRÍGUEZ & Santiago PARDO GARCÍA	417
La dimensión oculta de la gran ciudad: Barcelona subterránea Ángel MARTÍN RAMOS & Rosina VINYES BALLBÉ	437
Renovación urbana y masificación turística en la ciudad antigua: pérdida de población y conflictos sociales Pedro MARÍN COTS & Antonio GUEVARA PLAZA & Enrique NAVARRO-JURADO	453
75º aniversario del Plan de Ordenación de Guipúzcoa: la puesta en práctica de los principios teóricos de Muguruza y de Bidagor Enrique PONTE ORDOQUI	469
Arquitectura Popular Exenta y Paisaje entre los Montes de Toledo y el río Tajo Adelaida DEL PUERTO GARCÍA	483
Aprendiendo de Manhattan: la consistencia de una trama Alberto PEÑÍN IBÁÑEZ & Alberto PEÑÍN LLOBELL	497
Consolidación polémica de la región de Moscú: zonas residenciales en un estado de transición Dmitry Alexandrovich KHOMYAKOV & Mikhail Valerievich SHUBENKOV	513
Roma: una estrategia de reequilibrio urbano y metropolitano Laura RICCI	533
El Rol de planificadores urbanos en los colegios: el descubrimiento identitario de los barrios Francisca LOTTA & Marco PICONE & Filippo SCHILLECI	553

Observatorio Inmobiliario

La consolidación del mercado de vivienda en España Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ	563
---	-----

Documentación

La Agenda Urbana de la Unión por el Mediterráneo	
Eduardo DE SANTIAGO RODRÍGUEZ	577
Crónica Jurídica	
Omar BOUAZZA ARIÑO	587
Normativa estatal y autonómica	
Francisca PICAZO	590

Libros y Revistas

Recensiones y reseñas de libros recibidos	595
---	-----

Presentación

Se inicia este número 193 con el artículo «El espacio libre en la planificación territorial: análisis comparado de las áreas metropolitanas en España», de Josefina CRUZ VILLALÓN, Gwendoline DE OLIVEIRA NEVES Y Jesús SANTIAGO RAMOS, dedicado al estudio crítico sobre el tratamiento de un subsistema fundamental —el espacio libre multifuncional—, en la vertebración territorial de los espacios urbanos y metropolitanos, cumpliendo un amplio espectro de funciones sociales, ambientales, urbanísticas y paisajísticas. Se aborda el tema en el contexto de la ordenación territorial en España a través del análisis comparado de doce planes de escala metropolitana. El estudio destaca la falta de acuerdo en la definición del concepto y las diferencias entre una visión más urbanística del espacio libre. Pese a ello, el texto concluye una tendencia creciente a otorgar un mayor peso a la dimensión ambiental del espacio libre y a fortalecer la interconexión física y funcional de los elementos que lo integran.

El segundo texto, «Las vistas panorámicas urbanas: caracterización y análisis de su tratamiento legal en España», está firmado por Matías MÉRIDA RODRÍGUEZ, del Departamento de Geografía. Universidad de Málaga, y Santiago PARDO GARCÍA, de la E.T.S. de Arquitectura de la misma universidad. Su objeto consiste en la delimitación conceptual y la caracterización de las vistas panorámicas urbanas o imágenes urbanas de conjunto, como elemento paisajístico destacado, y analizar su tratamiento en la ordenación territorial en España desde el punto de vista legislativo, en particular en el ámbito urbanístico y en el del paisaje, como también en el de patrimonio cultural. Se comprueba que estas vistas panorámicas han estado presentes en la legislación española desde hace décadas, lo que permite disponer de un marco legislativo de referencia, heterogéneo e incompleto a juicio de los autores, para su gestión futura.

«La dimensión oculta de la gran ciudad: Barcelona subterránea» es el título del artículo firmado por Ángel MARTÍN RAMOS y Rosina VINYES BALLBÉ, Catedrático de Urbanismo y Ordena-

ción del Territorio en la ETSAB (UPC-Barcelona Tech) e investigadora en el *Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori* de la misma universidad. En el contexto de la creciente utilización del subsuelo en la vida cotidiana de las grandes ciudades, el texto aborda su aprovechamiento en Barcelona a través de un nuevo plano de la ciudad, que hace posible valorar el relevante impacto de esa parte oculta de la ciudad y la entidad de las cuestiones colectivas que en ella se desarrollan, afectando a ciertos caracteres de la forma de la ciudad y del uso del espacio. Los autores defienden que la identificación de diferentes procesos identificados tras incorporar el plano del subsuelo a la gestión cotidiana de la ciudad, puede resultar un camino útil para el progreso racional y enriquecedor de la ciudad del porvenir.

Pedro MARÍN COTS, Antonio GUEVARA PLAZA y Enrique NAVARRO-JURADO, de la Universidad de Málaga, firman el texto «Renovación urbana y masificación turística en la ciudad antigua: pérdida de población y conflictos sociales». En él se aborda el fuerte desarrollo del turismo urbano como consecuencia de la renovación de los centros históricos y su capacidad generadora de actividades económicas y de empleo, cuya contrapartida son los efectos no deseados de la masificación. Ese es el contexto en el que los autores estudian el caso de Málaga, que está transformando su imagen turística, contrastando los conflictos del turismo con las propuestas del PGOU, el PEPRI del Centro Histórico, el Programa Urban y la reciente Agenda Urbana de 2015, entre cuyos objetivos está el de impulsar el crecimiento de la población en la Ciudad Antigua. Con el tratamiento de datos de población, uso del suelo, ruidos y densidad de la hostelería mediante Arcgis, Gusic y Qugis, el texto concluye los desajustes y desequilibrios que este proceso está generando en la ciudad histórica.

Al cumplirse este año el septuagésimo quinto aniversario de la formulación del Plan de Ordenación de la Provincia de Guipúzcoa (1942), Enrique PONTE ORDOQUI, doctor arquitecto, pu-

blica el artículo «75º aniversario del Plan de Ordenación de Guipúzcoa: la puesta en práctica de los principios teóricos de Muguruza y de Bidagor». El texto aborda el estudio de esta experiencia piloto de planeamiento provincial, que se pretendía aplicar al resto de las provincias para lograr, a partir de ahí, el Plan Nacional de Ordenación. Impulsado por Pedro Muguruza y desarrollado por Pedro Bidagor, el Plan se fundaba en unos principios teóricos cuyo origen remite a la Carta de Atenas. Con la perspectiva de lo que se denominó «Guipúzcoa orgánica», se elaboraron treinta planes de ámbito local (planes generales) correspondientes a las llamadas «Villas Industriales», así como unas Normas Urbanísticas de carácter unificador en las que, como señala el autor, la implantación del *zoning* sería determinante. La experiencia finalizó con la aprobación de la Ley del Suelo de 1956.

Sigue el artículo «Arquitectura popular exenta y Paisaje entre los Montes de Toledo y el río Tajo», de la arquitecta Adelaida DEL PUERTO GARCÍA, Doctor Arquitecto por la UPM y colaboradora del Grupo de Investigación del Río Tajo de la UCLM. Aborda el texto el asunto de la arquitectura popular exenta ligada a la agricultura y la ganadería en un contexto geográfico diverso en suelos, topografía y distancias, con lo que la heterogeneidad del paisaje ha determinado, según la autora, un repertorio de soluciones técnicas igualmente diversas. La tipología de edificios resultantes requiere considerar, junta a la base física, las mutaciones progresivas y las evoluciones que se suceden con el descenso de las montañas hacia el río, con edificios más complejos a medida que la orografía y la composición del suelo permiten la obtención de mayores beneficios agrarios. La comprensión de las múltiples causas de cada hecho construido ha sido uno de los principales resultados de la investigación.

Contrapunto del artículo anterior es «Aprendiendo de Manhattan: la consistencia de una trama», de los arquitectos Alberto PEÑÍN IBÁÑEZ, Académico de San Carlos, y Alberto PEÑÍN LLOBELL, Profesor Agregado UPC. Los autores repasan la gestación de Manhattan, analizando las operaciones de renovación urbana más relevantes en distintos barrios y calles, en las que destacan, entre otros rasgos, la fuerte carga de pacto y compromiso entre agentes urbanos y administración, la fragmentación del territorio según objetivos, la diversidad de población y sus opciones urbanas, el escaso reparo a la renovación y la reconstrucción urbanas, y la ausencia de protagonismo de autor. Concluyen que, en todas las operaciones estudiadas, y al contrario de lo ocurrido

los edificios, la trama de calles y avenidas en retícula ha permanecido sin cambio alguno.

Sigue el artículo de Dmitry Alexandrovich KHOMEYAKOV y Mikhail Valerievich SHUBENKOV, del Instituto de Arquitectura de Moscú (Academia Estatal), titulado «Consolidación polémica de la región de Moscú: zonas residenciales en un estado de transición». El texto aborda la necesidad de una intervención urgente en el modelo de expansión y desarrollo urbanístico de la aún no reconocida área metropolitana de Moscú, aquejada de numerosos problemas de densificación y saturación, degradación social y fuertes desequilibrios sociales y territoriales. Tras analizar numerosas bases de datos a escalas regional y local con una aproximación interdisciplinar (dinámicas sociales y climáticas), los autores reclaman un nuevo modelo urbanístico híbrido de compensación espacial de la región de Moscú y de revitalización de las ciudades medias de su periferia.

Laura RICCI, Catedrática de Urbanismo de La Sapienza, Università di Roma, firma el artículo «Roma: una estrategia de reequilibrio urbano y metropolitano». El Plan de 2008 es, según la autora, exponente de un nuevo modelo de planificación, configurado precisamente a través de la experiencia romana, un auténtico «laboratorio para la reforma urbanística» por la complejidad y dimensión del territorio afectado, y por la falta de un cuadro normativo actualizado en el nivel nacional y regional. El Plan presenta, a juicio de la profesora Ricci, una nueva concepción estructural de la planificación basada en el principio de la co-planificación, con la separación entre componentes estructurales y componentes operativos, y nuevos contenidos disciplinarios como la sostenibilidad ambiental, la movilidad colectiva y la recualificación urbana; todo ello con nuevos mecanismos de actuación centrados en el principio de la equidistribución, con el fin de garantizar la justicia de las opciones de planificación y su eficacia.

Finaliza este misceláneo con el texto titulado «El Rol de planificadores urbanos en los colegios: el descubrimiento identitario de los barrios», de Francesca LOTTA, Phd en Urban and Regional Planning, Marco PICONE y Filippo SCHILLECI, de la Universidad de Palermo. Los autores exponen la experiencia de una investigación/acción llevada a cabo en Palermo, en el campo del urbanismo, con la participación activa y ética no sólo la población adulta, sino también de los más jóvenes, en relación con el descubrimiento identitario de barrios por los alumnos. El texto recoge los resultados de un trabajo cooperativo multidisciplinar desarrollado

sobre la realidad de los barrios, que ha permitido deconstruir el razonamiento en tres aspectos fundamentales: la noción de barrio, la práctica de los procesos de participación realizada por planificadores, y las implicaciones éticas en la inclusión de los escolares y los jóvenes en los procesos de planificación participativa.

El **Observatorio Inmobiliario** de este número lleva por título «La consolidación del mercado de vivienda en España». Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ destaca que, efectivamente, el mercado de vivienda ha entrado en España en una fase de consolidación, alcanzando volúmenes importantes por lo que a actividad se refiere. 2017 se inició con notables aumentos en ventas y precios, y también de los alquileres de viviendas. En el primer trimestre, la tasa intertrimestral del índice de precios de vivienda del INE fue del 2,3 por 100. El importante aumento de los nuevos préstamos, la persistencia de los bajos tipos de interés y la presencia de expectativas al alza de los precios, han vuelto a estimular la demanda, con el hecho significativo de que las ventas a extranjeros aumentaron en un 13,2%, por debajo de las ventas a españoles. Destaca el Dr. Rodríguez López que la mayor demanda de vivienda y los más altos precios de venta se han traducido en un incremento significativo de la nueva oferta de viviendas, aunque de forma no homogénea territorialmente. El papel de las Socimis y de los Fondos de Inversión en la recuperación presente de la nueva oferta de viviendas es muy significativa. Siguen sin embargo ocupando un nivel muy bajo las viviendas protegidas, equivalentes a un 4% del ritmo anual del conjunto de ventas de viviendas. Todo indica, según el presente Observatorio, que la conjunción de precios de venta y de alquileres elevados está dando lugar a un aumento de los alquileres como forma de tenencia, siendo una fórmula frecuente el alquiler de habitaciones en viviendas compartidas. En los primeros días de mayo de 2017 el Gobierno, a través de la Web del Ministerio de Fomento, ha divulgado el «Borrador del Real Decreto Plan Estatal de Vivienda 2018-2021». Es de desear que el nuevo plan tenga una mayor dotación de recursos que el vigente Plan 2013-16, y que se defina y concrete mejor el programa de fomento del parque de viviendas de alquiler. Este último puede contribuir a reforzar el débil peso de la vivienda de alquiler en España.

La sección de Documentación contiene en este número la contribución especial de Eduardo Santiago Rodríguez, titulada «La Agenda Urbana de la Unión por el Mediterráneo». En ella, el autor aborda, en el contexto de los retos del desarrollo urbano sostenible y del im-

portante significado histórico, presente y futuro de las ciudades mediterráneas, la génesis de esta Agenda Urbana, emanada de la Unión por el Mediterráneo, su contenido y el marco operativo propuesto, así como su relación con las Agendas Urbanas de Naciones Unidas y de la Unión Europea que se aprobaron en 2016. Tras una síntesis de los objetivos, principios, compromisos y prioridades de la Agenda, el autor se pregunta con razón si tiene sentido haber trasladado casi directamente el marco operativo de la Agenda Urbana de la UE, plenamente competente con los objetivos pretendidos, a la Unión por el Mediterráneo, en la que «la ausencia de estructuras, programas y competencias introduce serias dudas sobre la posibilidad de consecución de los ambiciosos objetivos que se han planteado».

En la **Crónica Jurídica**, el profesor Omar BOUAZZA, ante la ausencia de normativa estatal reciente en materia de ciudad y territorio, se ocupa de la normativa autonómica de los últimos meses. Hay una primera la referencia al Decreto extremeño sobre bolsas de viviendas en alquiler asequible, que se nutrirá de las viviendas ejecutadas por los bancos; así como de una bolsa de viviendas de alquiler de carácter privado. A continuación, se aborda el Decreto castellano-leonés sobre viviendas de uso turístico, que incluye para las mismas unos requisitos técnicos con carácter mínimo y básico, para la calidad y seguridad de los usuarios. Se glosa igualmente la nueva Ley de espectáculos públicos de Cantabria; así como a la nueva ley de protección del medio ambiente de La Rioja. Finalmente se comenta la Ley de Castilla-La Mancha por la que se trata de ordenar de una manera rigurosa la polémica técnica de fractura hidráulica para la extracción de carbón, petróleo y gas natural. La norma contempla una planificación estratégica, que requiere una evaluación ambiental previa, lo que dará lugar a la designación de zonas que deben ser excluidas, así como las que puedan ser explotadas, descartados los riesgos asociados al emplazamiento, a la superficie circundante y al subsuelo, y por razones de salud pública. Esta exigencia de un plan estratégico previo responde a los principios de Derecho Comunitario de prevención y precaución, recogidos sin ningún género de dudas en el Tratado de Lisboa y en el ordenamiento jurídico español.

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

Rafael MATA OLMO
Director de CyTET

El espacio libre en la planificación territorial: análisis comparado de las áreas metropolitanas en España

Josefina CRUZ VILLALÓN & Gwendoline DE OLIVEIRA NEVES
& Jesús SANTIAGO RAMOS

Universidad de Sevilla y Universidad Pablo de Olavide

RESUMEN: El espacio libre es actualmente reconocido como un subsistema fundamental para la vertebración territorial de los ámbitos urbanos y metropolitanos, cumpliendo un amplio espectro de funciones sociales, ambientales, urbanísticas y paisajísticas. El presente trabajo aborda su tratamiento en el contexto de la ordenación territorial en España, a través del análisis comparado de doce planes de escala metropolitana. El estudio atiende tanto a la concepción y la relevancia otorgada por cada plan a este componente del sistema territorial, como a su composición, su articulación espacial y su funcionalidad. A partir del análisis es posible señalar una tendencia general en la planificación a dotar de un mayor peso a la dimensión ambiental del espacio libre, así como a reconocer su naturaleza multifuncional y reforzar la interconexión física y funcional entre los elementos que lo integran. El estudio pone de manifiesto la ausencia de acuerdo en la definición del concepto, así como, en concordancia con ello, las diferencias entre una visión más urbanística del espacio libre, como espacio de uso público y funciones recreativas, y una aproximación más territorial en la que prevalecen las funciones productivas, ambientales y paisajísticas.

DESCRIPTORES: Áreas metropolitanas. Ordenación del territorio. Espacio libre. Sostenibilidad urbana.

Open spaces in spatial planning: comparative analysis of metropolitan areas in Spain

ABSTRACT: Open space is now recognized as a key urban subsystem that plays an essential role in the spatial configuration of cities and metropolitan areas, providing a broad range of social and environmental functions. This paper addresses the treatment of open space in the context of spatial planning in Spain through the comparative analysis of twelve metropolitan-scale plans. The study focuses both on the concept and on the importance given to open space by metropolitan plans, as well as on its composition, spatial articulation and functionality. The results point to a general

trend towards giving more weight to the environmental dimension of open spaces, recognizing their multifunctional nature and strengthening the physical and functional interconnection between their constituent elements. On the other hand, the analysis reveals the current lack of consensus on the definition of open space. Two main approaches to this concept can be identified: one focused on the recreational and public use dimension of urban and periurban open spaces, and the other centered on their environmental and productive functions.

KEYWORDS: Metropolitan areas. Spatial planning. Open spaces. Urban sustainability.

1. Introducción

En las últimas décadas, los ámbitos urbanos se han consolidado como un elemento clave en las políticas y estrategias orientadas a la consecución de un desarrollo equilibrado y sostenible. Un papel que se ve sin duda reforzado por el hecho de que más de la mitad de la población mundial habita actualmente en ciudades (NACIONES UNIDAS, 2012); una proporción que en los países más desarrollados ya ha superado las tres cuartas partes de su población, llegando al 80% en el caso de España. A raíz tanto del crecimiento de la población urbana como del incremento de la movilidad, de la expansión de los usos y actividades urbanas en el territorio y de otros factores culturales o sociológicos vinculados a las nuevas formas residenciales, los límites de la ciudad tradicional, de la ciudad local, se han desbordado para generar un ámbito territorialmente más extenso y funcionalmente más complejo, que conocemos como ciudad metropolitana (HALL, 1998). Los mecanismos de concentración de personas, capitales y bienes materiales e inmateriales hacen de estos espacios el motor del desarrollo económico y social (LEROY, 2000). En consonancia con esta nueva realidad, se hace necesario superar el ámbito estrictamente local para lograr una adecuada comprensión, planificación y gestión de estos sistemas urbanos, usualmente definidos como metropolitanos (FERIA, 2004). Es decir, un redimensionamiento de las perspectivas de análisis e intervención sobre la realidad urbana, que está siendo progresivamente asumido tanto en el plano académico como en el institucional (PARILLA & *al.*, 2015;

OCDE, 2012), pero que aún no ha resuelto, al menos por lo que al caso español se refiere, su gobernanza y su organización político-administrativa.

En una primera fase de la planificación de las áreas metropolitanas en España, las políticas han dado prioridad al fenómeno residencial, a la resolución de los problemas de movilidad entre lugar de residencia y de trabajo u ocio, o a las propuestas de usos mixtos para corregir la especialización funcional. Más recientemente se ha comenzado a asumir que una de las piezas fundamentales que conforman todo sistema metropolitano es el espacio libre. Varios argumentos apuntarían a la conveniencia de abordar la ordenación y gestión del mismo a escala supramunicipal. En primer lugar, si se entiende el espacio libre como una red de espacios abiertos dedicados a las actividades recreativas y de ocio, su ordenación debe adaptarse a la dimensión funcional real del sistema urbano, a fin de dar una respuesta eficaz y equilibrada a las demandas ciudadanas. Por otra parte, si se considera el espacio libre como un sistema estructural con un papel relevante en la vertebración del espacio urbanizado, la adopción de una escala metropolitana para su ordenación permite aprovechar el conjunto de recursos territoriales presentes en el ámbito metropolitano para conseguir una articulación más armónica entre el tejido urbano y su entorno natural y rural. Por último, si el espacio libre es una herramienta de protección de los recursos ambientales frente a los impactos derivados del crecimiento urbano, las iniciativas de planificación que se adapten a la extensión real de los procesos metropolitanos resultarán más

Recibido: 18.09.2016; Revisado: 12.12.2016.

Correo electrónico: jvillalon@us.es; gsaroli@upo.es; jsanram@upo.es

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

La investigación se enmarca en el Proyecto «Dinámicas y transformaciones territoriales, funcionales y sociales de las áreas metropolitanas españolas en un horizonte de sostenibilidad» financiado por el Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia (modalidad Proyectos I+D, código CSO2014-55780-C3-1-P).

efectivas para prevenir la pérdida de espacios naturales valiosos o su fragmentación.

Dentro del marco general de la ordenación territorial en España, los planes de ámbito subregional —bajo las diferentes denominaciones que reciben en cada norma autonómica— son los instrumentos a nuestro juicio más adecuados para abordar el tratamiento del espacio libre en áreas metropolitanas, pues entre sus principales objetivos, junto a los relativos al sistema urbano y el relacional y la promoción de las actividades económicas, se sitúa la conservación del medio ambiente y del patrimonio natural y cultural. Este último objetivo, que encuentra su instrumentalización en la identificación y adecuada ordenación de un conjunto de espacios libres con funciones ambientales, territoriales y urbanísticas, ha venido adquiriendo cada vez un mayor protagonismo en las leyes y planes más recientes (FERIA & SANTIAGO, 2009).

El creciente peso otorgado a la dimensión ambiental del espacio libre es también claramente perceptible en muchas de las aproximaciones teóricas más recientes a este concepto (SANTIAGO, 2008; LÓPEZ TRIGAL, 2015). Es necesario destacar en todo caso la ausencia de consenso en lo que respecta a su definición, coexistiendo puntos de vista muy diferentes sobre el papel que ha de cumplir el espacio libre en el contexto urbano y metropolitano, con importantes divergencias, por ejemplo, en cuanto al tipo de elementos que lo integran, al carácter público o privado de los suelos (que condiciona la posibilidad de su uso público), o a las funciones que se le asignan dentro del sistema metropolitano. Probablemente, la perspectiva más asentada sobre este concepto es aquella que, asumiendo una escala de ordenación netamente urbana, vincula el espacio libre con el conjunto de espacios no edificados y destinados al uso público. Una definición representativa de este enfoque sería por ejemplo la que aportan Acosta y Burraco:

«los espacios libres son espacios abiertos, de carácter público, que juegan un papel básico en la satisfacción de las necesidades ciudadanas de ocio y esparcimiento y en la mejora de la calidad ambiental de la ciudad, además de representar un instrumento imprescindible en la ordenación, para la articulación de zonas o la reducción de la densidad» (ACOSTA & BURRACO, 1998: 42).

En términos similares, e incluso más expeditivos, lo definen Zoido y otros: «áreas no construidas en los ámbitos urbanos» (ZOIDO & *al.*, 2013: 158). Esta concepción, que pone el peso fundamental en el carácter público del espacio

libre y en su función recreativa, se vincula a las determinaciones propias del planeamiento urbanístico.

La anterior perspectiva contrasta con otra visión que ha venido consolidándose en las últimas décadas y que podríamos denominar territorial, al asumir una escala que supera ampliamente los límites del espacio urbanizado. En este caso, el espacio libre se entendería como:

«el suelo no dedicado a usos urbanos o paraurbanos, es decir, el espacio mayoritariamente exento de construcciones, sea de uso forestal, pastoral, agrícola o plenamente silvestre, con independencia del estatuto jurídico o del régimen de propiedad a que esté sometido» (FOLCH, 2003: 281).

Desde este punto de vista, la noción de espacio libre se asimila a la matriz territorial que acoge y da soporte al sistema urbano. Se trata de una aproximación que se adapta bien al cambio de escala de lo urbano a lo metropolitano, y que resulta especialmente compatible con la óptica de la ordenación territorial, sobre todo en relación al mayor peso otorgado a la dimensión ambiental y patrimonial de estos espacios. Como señalan Mata y Olcina, en el planeamiento territorial se entiende como espacio libre todo aquel ámbito no urbanizado, en sentido amplio, que alberga valores ambientales estratégicos esenciales para la ordenación del territorio (MATA & OLCINA, 2010). En cierto modo, esta concepción del espacio libre supone su asimilación a la clase de Suelo Rústico o Suelo No Urbanizable, o también a la noción de *sistema físico-ambiental*, entendido éste como el conjunto de:

«localizaciones y áreas preferentes para la protección de los recursos naturales, la preservación del paisaje y el patrimonio histórico, la prevención de riesgos, y la prevención y corrección ambiental» (BIELZA, 2008: 205).

Es posible citar toda una serie de desarrollos conceptuales y metodológicos recientes que, vinculados a la lógica de la sostenibilidad urbana y tomando como base las aportaciones de disciplinas como la ecología urbana (BETTINI, 1998) o la ecología del paisaje (FORMAN, 2008), otorgan nuevos atributos al espacio libre tanto en lo que se refiere a su dimensión estructural como a su vertiente funcional. Desde esta perspectiva se opta a menudo por el empleo de conceptos alternativos al de espacio libre (por ejemplo, términos ya consolidados en el contexto del urbanismo y la ordenación territorial como *verde urbano* o *sistema verde*, u otros más no-

vedosos como *infraestructura verde* o *ecológica*). No obstante, el significado de estos términos acaba siendo en la práctica asimilable al de espacio libre, llegando a utilizarse en ocasiones de forma indistinta. Es posible destacar cuatro rasgos o características atribuibles al espacio libre a partir de este enfoque. En primer lugar, se tiende a considerar el espacio libre como fuente de diversas funciones o servicios ecosistémicos (BOLUND & HUNHAMMAR, 1999; FARIÑA & NAREDO, 2010), convirtiéndose por su carácter multifuncional en un elemento estratégico para afrontar el reto de la sostenibilidad urbana y para mejorar la calidad de vida y la salud en el medio urbano (PECURUL & *al.*, 2007). En segundo lugar, los espacios libres dejan de percibirse como espacios fragmentarios o residuales frente al resto de usos de suelo, poniéndose énfasis en la necesidad de conectarlos y dotarlos de un carácter sistémico a través de corredores verdes y otros elementos de conexión (BATLLE, 2006; RUEDA, 2012). En tercer lugar, se propone la transición desde una lógica conservacionista, centrada en la protección de los espacios libres frente al crecimiento urbano, a una lógica proactiva, que busca la optimización de funciones del espacio libre y su puesta en valor como activos para el desarrollo territorial (AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE, 2011). En cuarto y último lugar, se defiende la inclusión de lo agrícola como componente activo del sistema de espacios libres, al que aporta valores y funciones de índole no sólo productiva y económica sino también natural y paisajística (BATLLE, 2011; PEDRAZZINI, 2011).

Quizá el concepto que mejor representa y sintetiza actualmente todo este conjunto de cambios en la concepción del espacio libre es el de *infraestructura verde*, una noción cada vez más asentada en el contexto europeo en el ámbito de la planificación. La *infraestructura verde* puede ser definida como un sistema interconectado y multifuncional de áreas naturales y espacios abiertos que permiten dotar de una mayor calidad ambiental a los sistemas urbanos. Desde un punto de vista estratégico, se define también como una aproximación «inteligente» a la conservación de los recursos territoriales (*smart conservation*) adecuada para abordar los impactos ecológicos y sociales del crecimiento urbano difuso, el consumo acelerado de suelo y la fragmentación del espacio no construido (BENEDICT & MCMAHON, 2002). La Unión Europea ha adoptado recientemente una Estrategia sobre Infraestructura Verde que bajo el título «Mejorando el capital natural de Europa» persigue el fomento de este tipo de sistemas a diferentes escalas y en distintos ámbitos de aplicación (COMISIÓN EU-

ROPEA, 2013). Por ello, y aunque a día de hoy no tenga apenas presencia como tal en los instrumentos de planificación vigentes (RODRÍGUEZ & AGUILERA, 2016), es esperable la progresiva consolidación de esta noción en el contexto de la ordenación territorial.

Se puede afirmar por tanto que el concepto de espacio libre está sumido en un proceso de evolución y de adaptación progresiva a los principios del desarrollo urbano sostenible, que se pone de manifiesto en paralelo a un cambio de escala desde lo estrictamente urbano a lo metropolitano o territorial. Resulta por ello de interés comprobar el grado de adecuación de los planes de ordenación metropolitanos a los planteamientos teóricos más recientes en relación al espacio libre, así como su capacidad para responder a los nuevos requisitos estructurales y funcionales que se establecen para el mismo. Partiendo de este objetivo, el presente trabajo aborda la revisión de un conjunto representativo de planes de ordenación de ámbito metropolitano en España, con el fin de analizar qué elementos conforman en cada caso el espacio libre, qué funciones se le asignan y cómo se aborda su ordenación. A partir de este análisis, se pretende evaluar en qué medida se está avanzando en el contexto de la planificación territorial española en la consolidación efectiva del espacio libre como uno de los principales elementos estructurantes del territorio metropolitano y como un recurso estratégico ante el reto de la sostenibilidad urbana.

2. Método

Desde una perspectiva metodológica, la definición y delimitación de los ámbitos metropolitanos es en sí una tarea compleja, tanto por la propia organización de estos territorios como por la naturaleza de las periferias urbanas. En el contexto español se debe añadir además la predominancia de aproximaciones parciales o sectoriales por parte de los distintos actores implicados en su gestión o planificación. Dado que las dinámicas metropolitanas constituyen procesos abiertos y complejos que no se ajustan a los tradicionales límites de naturaleza administrativa, su delimitación constituye ya de por sí un reto metodológico y político-administrativo. Para el objeto de nuestro estudio, hemos partido de los ámbitos metropolitanos delimitados en los planes territoriales de escala subregional, decisión adoptada en cada caso por las respectivas Administraciones responsables de su elaboración, y hemos constatado el mayor o menor nivel de coincidencia de los mismos con la delimitación funcional de las

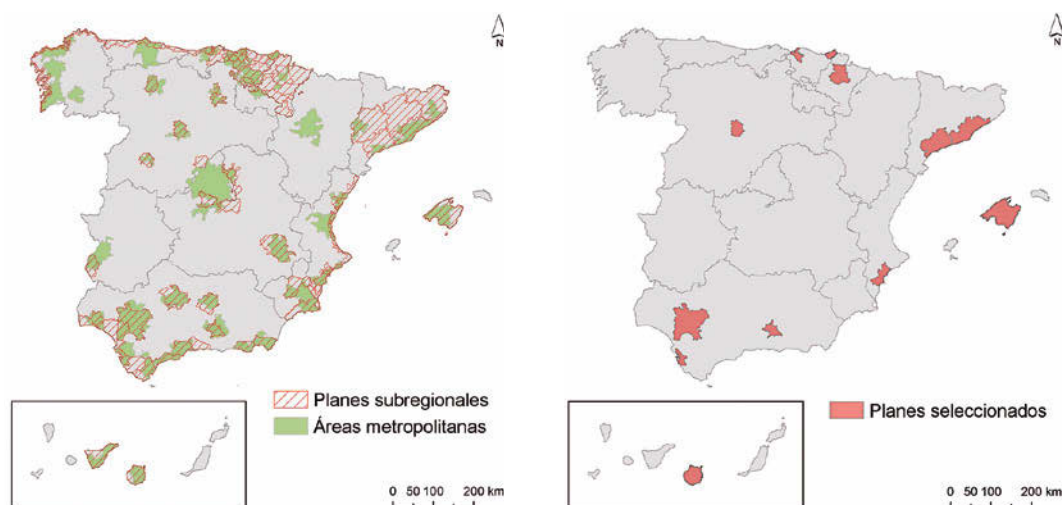


FIG. 1/ **Áreas metropolitanas, planes subregionales y casos de estudio seleccionados**

Fuente: Planes de ordenación del territorio de escala subregional; FERIA & MARTÍNEZ (2016).

áreas metropolitanas españolas establecida por FERIA & MARTÍNEZ (2016). La metodología de delimitación funcional desarrollada por estos autores se apoya en el análisis de la movilidad residencia/trabajo, una variable ampliamente utilizada para este fin, como muestra también su adopción por la OCDE (FERIA, 2010; OCDE, 2012).

A partir de esta comparación, se ha seleccionado un conjunto de doce planes subregionales (aprobados a fecha de 1 de enero de 2016¹) cuyos ámbitos se corresponden en mayor o menor grado a un área metropolitana funcional, y cuya casuística refleja la complejidad y la diversidad que caracterizan al universo metropolitano español. La FIG. 1 representa dicho proceso de selección, mostrando las diferencias existentes entre las dos aproximaciones indicadas (la administrativa y la funcional) al fenómeno metropolitano, y poniendo de manifiesto cómo la aplicación político-administrativa del concepto de área metropolitana no se ajusta en todos los casos a su dimensión funcional. Por otra parte, es de destacar también la ausencia de planes de ordenación del territorio en algunas de las principales áreas metropolitanas del país como Madrid, Valencia² o Zaragoza, así como en el

conjunto de las áreas metropolitanas gallegas o de la Y asturiana (Gijón, Oviedo, Avilés)³.

La selección de casos de estudio (recogida en la FIG. 2) ha tomado en consideración la calidad y diversidad de los documentos formalizados con objeto de estudiar experiencias diferentes, observando a la vez una distribución territorial variada de los casos. Por ello, y con el fin de mantener un cierto equilibrio territorial, se ha incluido un número limitado de experiencias en regiones como Andalucía, el País Vasco o Cataluña. Se han incluido en total seis planes costeros (Bahía de Cádiz, Bilbao, San Sebastián, Barcelona, Tarragona y Alicante-Elche), cuatro interiores (Granada, Área Central de Navarra, Sevilla y Valladolid) y dos insulares (Gran Canarias y Mallorca). En estos dos últimos casos es necesario remarcar que no se trata de instrumentos de ordenación con una orientación estrictamente metropolitana, si bien sus ámbitos de ordenación respectivos coinciden a grandes rasgos con sendas áreas metropolitanas funcionales delimitadas por FERIA Y MARTÍNEZ (2016). Se ha decidido por ello incluirlos en el análisis, con el fin de considerar la particularidad de este tipo de instrumentos de ámbito insular en la ordenación del espacio libre.

¹ El documento analizado del PTP de Donostia-San Sebastián ha sido el de la Aprobación Inicial de 2015. En julio de 2016 (Decreto 121/2016, de 27 de julio) ha sido aprobado con carácter definitivo.

² Recientemente se ha iniciado el procedimiento de elaboración del Plan de Acción Territorial del Área Metropolitana de Valencia, a través de la Resolución de 1 de julio de

2016, de la Consellera de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio (DOCV 7845 / 05.08.2016).

³ En 2006 se hizo público un Avance de las nuevas Directrices Regionales con el subtítulo añadido «con Directrices específicas para el Área Central», de modo que dentro de este Avance se incluye un capítulo que afecta al ámbito metropolitano, pero que no ha sido objeto de desarrollo posterior.

FIG. 2/ Planes seleccionados para el análisis

Denominación del Plan	Año de aprobación	Nº de munic.	Superf. (km2)	Población (Censo 2011)
Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada	1999	32	860	525.150
Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y su Entorno	2001	23	981	411.780
Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz	2004	5	604	430.780
Plan Territorial Parcial de Bilbao Metropolitano	2006	35	505	905.275
Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla	2009	46	4.909	1.517.890
Plan de Acción Territorial del Entorno Metropolitano de Alicante y Elche	2010	12	1.127	757.780
Plan Territorial Metropolitano de Barcelona	2010	164	3.236	4.989.645
Plan Territorial Parcial de El Camp de Tarragona	2010	132	3.005	614.915
Plan de Ordenación del Territorio del Área Central de Navarra	2011	57	1.567	359.400
Plan Territorial Parcial de Donostia-San Sebastián	2015	13	377	400.810
Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria	2004	21	1.619	844.065
Plan Territorial Insular de Mallorca	2004	53	3.661	859.020

Fuente: Planes de ordenación del territorio seleccionados; Censo de Población (2011).

Tanto en el proceso de selección como en el de análisis se ha tenido en cuenta el peso poblacional de cada ámbito —que oscila entre los casi cinco millones de habitantes de Barcelona y los apenas 360.000 del Área Central de Navarra— y la antigüedad en la adopción de la escala metropolitana en la ordenación del espacio. Así, Barcelona no solamente se caracteriza por su peso demográfico, sino también por su tradición en materia de gestión supramunicipal, existiendo ya a finales de los años 80 una «Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona». Adicionalmente, se destacan las fechas de aprobación de los documentos de planificación, siendo el más antiguo el de Granada (1999) y el más reciente el de San Sebastián (2015, segunda Aprobación Inicial). A este respecto, se ha pretendido abordar también la evolución conceptual del espacio libre metropolitano en relación a las fechas de elaboración de dichos planes, y si reflejan los cambios que en la definición del concepto de espacio libre y sus funciones se están registrando en el ámbito científico y en los documentos de carácter estratégico elaborados en la UE. Asimismo, con el fin de valorar la operatividad de cada plan y, en particular, el nivel de detalle alcanzado en las determinaciones, se ha prestado atención al número de municipios, así como a la superficie

total del ámbito. En este sentido, el plan que presenta una menor complejidad administrativa es el de Bahía de Cádiz (5 municipios), mientras que la máxima se da en los de Tarragona, con 132 municipios, y Barcelona, con 164; este factor puede incidir potencialmente en la gobernabilidad de las propuestas.

En base a estos planteamientos, se ha analizado la conceptualización y ordenación del espacio libre en tales planes territoriales seleccionados, atendiéndose para ello a las siguientes cuestiones:

- ¿Qué se entiende por espacio libre y qué términos se utilizan para su denominación?
- ¿Qué peso tiene el espacio libre en el modelo territorial propuesto y cómo se desarrolla e instrumentaliza su ordenación?
- ¿Qué elementos físicos integran el espacio libre en cada plan y qué funciones específicas se les asignan?

Con objeto de lograr una aproximación sistemática al análisis y la comparación de los planes, se ha utilizado como guía metodológica un cuestionario detallado, que ha facilitado la revisión ordenada de los documentos a pesar de su disparidad en cuanto a estructuración, extensión y contenidos específicos.

3. Análisis comparado: resultados y discusión

3.1. Diversidad de aproximaciones en la concepción del espacio libre

El análisis comparado revela cierta tendencia en los planes metropolitanos españoles a adoptar una visión cada vez más amplia, integradora y, si se quiere, territorial, del espacio libre. Aunque la mayoría de los planes sitúan todavía al espacio de uso público —parques, itinerarios peatonales y ciclables, etc.— como componente central de su ordenación en esta materia, se está afianzando una nueva perspectiva que identifica el espacio libre con los suelos agroforestales —en términos físicos— o los suelos no urbanizables —en términos jurídicos— y reconoce sus valores ambientales, culturales y paisajísticos. No obstante, no hay homogeneidad en el alcance y el grado de desarrollo de esta aproximación por parte de los instrumentos analizados.

La visión del espacio libre como matriz territorial alcanza su máxima expresión en los planes de Barcelona (ver FIG. 3) y Tarragona, que entienden el espacio libre (*espais oberts*) como un continuo territorial integrado por el suelo no urbanizable del área metropolitana, adoptando una perspectiva ecológica y paisajística para su análisis y ordenación, y obviando la tradicio-

nal funcionalidad vinculada al uso público en beneficio de otras funciones de índole natural y territorial. Otro Plan que destaca por incluir una visión amplia del espacio libre es el de Sevilla (ver FIG. 4). En este caso el Plan se esfuerza por integrar dos concepciones complementarias: una más convencional, vinculada a la creación de una red de espacios de uso público, y otra más innovadora (el propio plan habla de «giro conceptual»), que considera el conjunto del espacio no urbanizable como matriz biofísica del territorio metropolitano, y que está orientada fundamentalmente a la preservación del patrimonio territorial y paisajístico.

Esta dualidad (espacio de uso público y matriz territorial) está presente en mayor o menor medida en el resto de los casos analizados. Aunque en muchos de estos documentos el concepto de espacio libre se asocia a la articulación de una red o sistema de espacios orientados al uso público —al que se añaden generalmente otras funciones ambientales o territoriales—, los componentes rural y natural del territorio metropolitano son también objeto de ordenación. En general, los planes territoriales dedican un bloque importante del diagnóstico y propuestas al subsistema físico-ambiental y a la preservación y puesta en valor de los recursos naturales y culturales del ámbito. Las divergencias entre unos planes y otros se establecen en la consideración del subsistema físico-ambiental bien

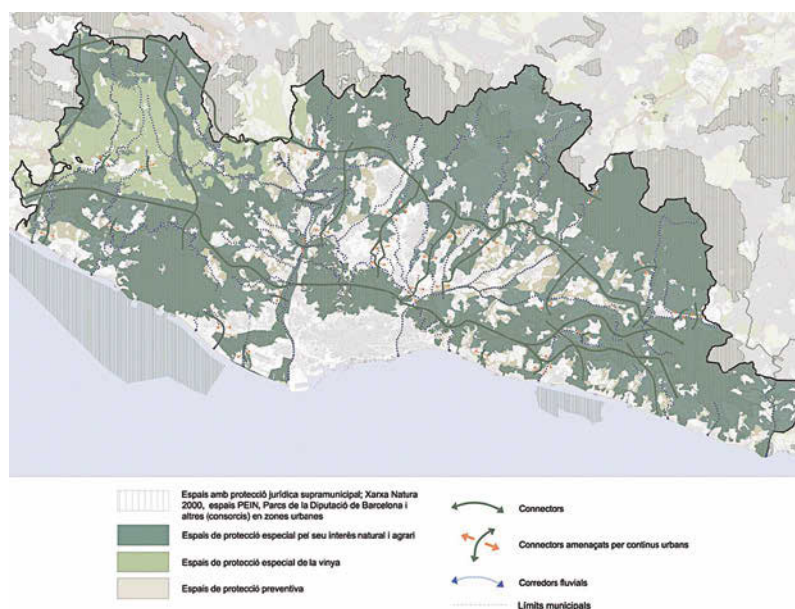


FIG. 3/ Sistema de espacios abiertos del área metropolitana de Barcelona

Fuente: Plan Territorial Metropolitano de Barcelona (2010).

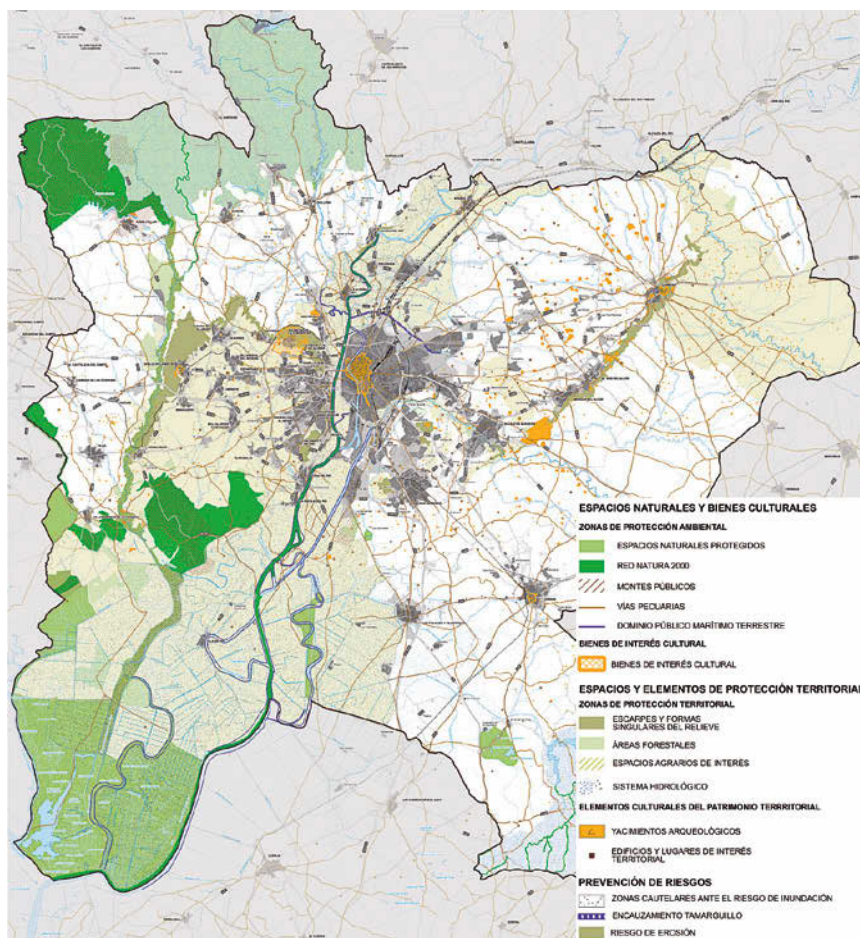


FIG. 4/ Sistema de Protección Territorial del área metropolitana de Sevilla

Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (2009).

con un carácter autónomo, *ajeno* a las dinámicas propias de los espacios ya transformados, bien como parte integrante del conjunto del sistema metropolitano, con funciones específicas dentro del mismo y en particular como parte integrante del sistema de espacios libres.

Por ejemplo, en el caso de la Bahía de Cádiz (Ver FIG. 5), el Plan centra su propuesta del sistema de espacios libres en la ordenación de un conjunto de Áreas de Reserva e Itinerarios con funciones vinculadas al uso público y la vertebración territorial, pero presenta también determinaciones relativas al espacio litoral, rural y las áreas protegidas, que a lo largo del documento mantienen una estrecha conexión con el sistema de espacios libres de uso público (aunque sin llegar a integrarse en el mismo). Otro caso parecido sería el de Valladolid, cuyas Directrices de Ordenación definen un Sistema Subregional de Parques y Corredores Verdes orientado a facilitar las

actividades de ocio y esparcimiento en entornos naturales. Aunque esta aproximación pueda responder a un enfoque más consolidado (y podríamos decir que urbanístico) del espacio libre, la propuesta se integra dentro de un conjunto de Directrices para la Protección de los Espacios Valiosos, en las se incluyen también medidas para la protección de Áreas de Singular Valor Ecológico y la preservación de los espacios agrarios y la agricultura periurbana; en tal sentido, los espacios libres de uso público aparecen directamente vinculados a los espacios naturales.

Las diferencias que se aprecian en la conceptualización del espacio libre entre unos planes y otros tienen su reflejo en el catálogo de elementos, recursos y componentes del espacio metropolitano que son identificados por cada plan —ya sea bajo la denominación específica de espacio libre o dentro de otras categorías relacionadas. La FIG. 6 muestra

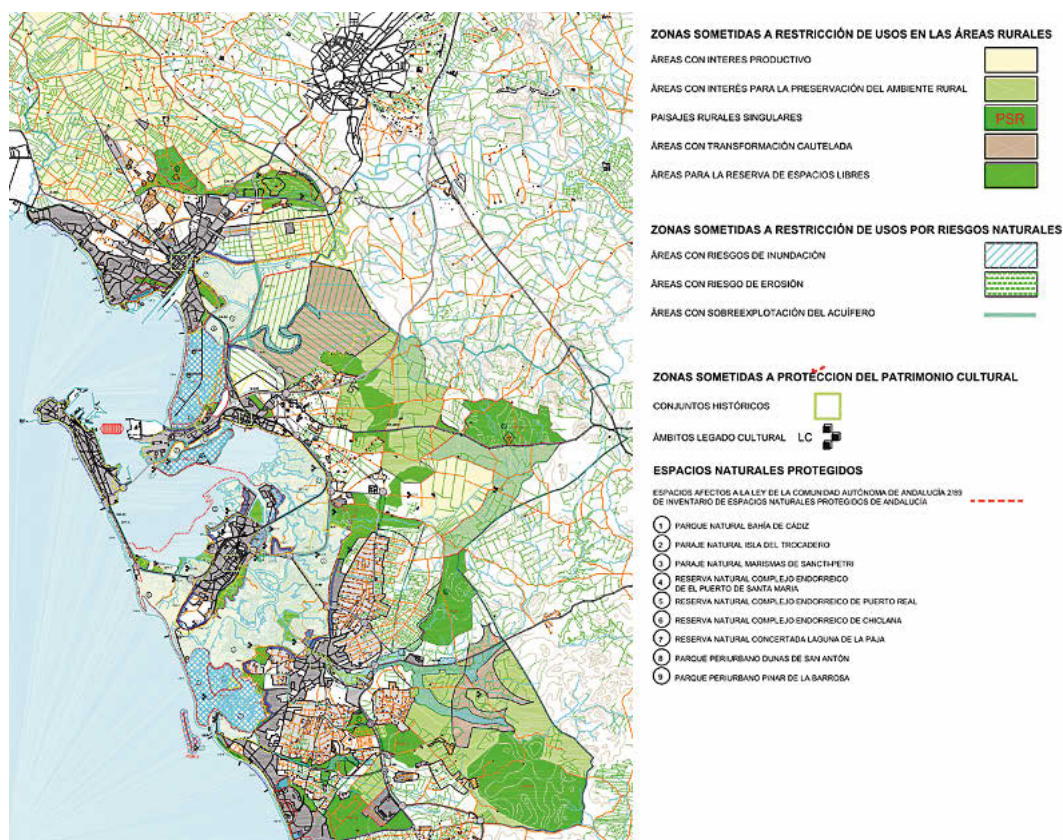


Fig. 5/ Espacios libres en el Plan de Ordenación de la Bahía de Cádiz

Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de la Bahía de Cádiz (2004).

Fig. 6/ Componentes del espacio libre

Componentes	Planes										
	Alicante – Elche	A.C. Navarra	Bahía de Cádiz	Barcelona	Bilbao	Granada	San Sebastián	Sevilla	Tarragona	Valladolid	Gran Canaria
Parques urbanos		X						X			X
Parques metropolitanos y similares	X	X	X		X		X	X		X	X
Espacios Naturales Protegidos	X		X	X	X	X		X	X		X
Otras áreas naturales y forestales		X	X	X	X	X		X	X	X	X
Espacio agrario, agroparques	X		X	X	X	X	X	X	X		X
Playas, DPMT			X		X		X	X			X
Vías pecuarias y caminos rurales		X	X	X	X	X	X	X		X	X
Red fluvial, acequias, DPH		X	X	X	X		X	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos de planificación consultados.

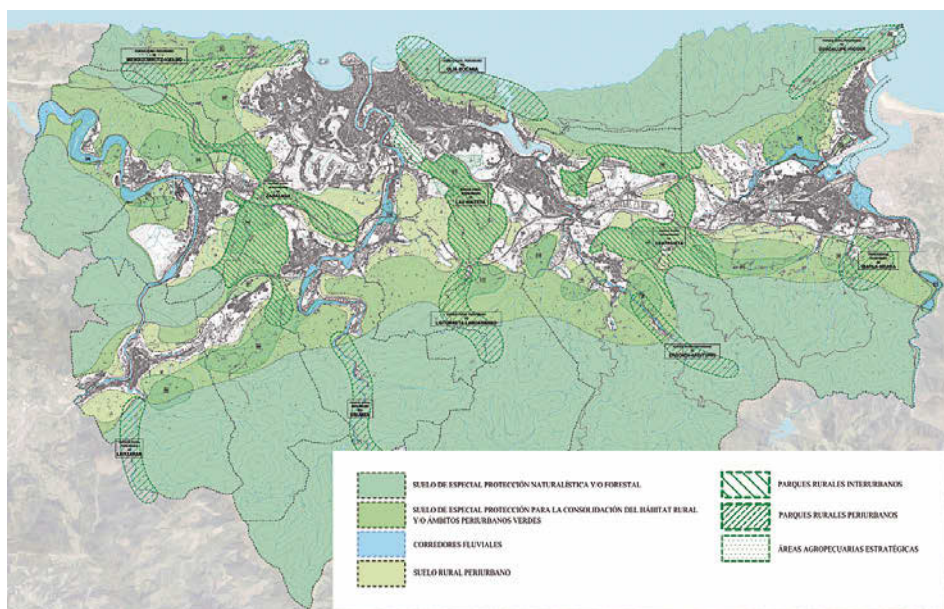


FIG. 7/ Parques Rurales Periurbanos e Interurbanos en el Plan Territorial de San Sebastián

Fuente: Plan Territorial Parcial de Donostia-San Sebastián (2015).

esta diversidad de enfoques, siendo muy visible la tendencia a incorporar en la planificación metropolitana elementos de carácter natural y rural no necesariamente vinculados al uso público. Los espacios naturales protegidos son puestos en valor por la mayoría de los planes, aunque con diferentes perspectivas en cuanto a su mayor o menor vinculación con el concepto de espacio libre. Así, por ejemplo, en los casos de Barcelona y Granada sí se incluyen explícitamente dichos ámbitos como componentes de sus respectivos sistemas de espacios libres. En el caso de Gran Canaria, en cambio, las áreas protegidas se toman en consideración en el documento de ordenación, pero se excluyen de la denominada Red de Infraestructuras Verdes al asignársele a ésta la función de concentrar las actividades recreativas en el medio natural y descargar a los ámbitos más valiosos de la presión del uso público. Otro aspecto a destacar es la inclusión muy generalizada del espacio agrícola como objeto de ordenación, ya sea mediante la creación de figuras de protección específicas —como sucede con los Parques Rurales Interurbanos del Plan de San Sebastián (Ver FIG. 7)— o mediante su regulación desde un punto de vista más global —como es el caso de los Espacios Agrarios de Interés en el área metropolitana de Sevilla, o el de Granada con el tratamiento singular que se realiza de su Vega.

3.2. Hacia una visión multifuncional del espacio libre: más allá del uso público

La FIG. 8 muestra las funciones asociadas al espacio libre en los diferentes planes analizados. Atendiendo a esta dimensión funcional, el uso público sigue constituyendo la principal finalidad de los espacios libres en los planes; sólo los de Cataluña prescinden de ella, al asumir una visión más territorial y ecológica del espacio no transformado por los procesos urbanos. En cualquier caso, el desarrollo específico del uso público presenta rasgos diferenciadores entre los planes analizados. La mayoría atienden a la oportunidad de hacer partícipe al ciudadano de los valores paisajísticos, naturales y culturales del entorno metropolitano, destacan los valores educativos del espacio libre (como se recoge de forma explícita en el caso de Bilbao), o lo entienden como un elemento que refuerza el «sentido de pertenencia» (como es el caso de Valladolid).

La progresiva consideración de la dimensión ambiental del espacio libre se plasma principalmente en la importancia atribuida a la protección del patrimonio natural y la biodiversidad. Otro aspecto también presente, más relacionado con el propio funcionamiento del sistema metropolitano y su sostenibilidad, es

Fig. 8/ Funciones asociadas al espacio libre

Funciones	Planes											
	Alicante – Elche	A.C. Navarra	Bahía de Cádiz	Barcelona	Bilbao	Granada	San Sebastián	Sevilla	Tarragona	Valladolid	Gran Canaria	Mallorca
Uso público, recreativo	X	X	X		X	X	X	X		X	X	X
Movilidad no motorizada	X		X		X	X	X	X		X		
Articulación territorial, control de la urbanización	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Conservación del patrimonio natural	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Conservación del patrimonio cultural			X		X	X		X				X
Preservación y mejora del paisaje	X		X	X	X	X	X	X	X		X	X
Mejora de la calidad ambiental		X		X				X		X		
Servicios ambientales específicos	X		X	X				X	X			X
Funciones productivas y económicas	X		X	X			X	X	X			X

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos de planificación consultados.

la contribución del espacio libre a la mejora de la calidad ambiental, una función que en ocasiones se expresa de forma muy genérica, y en otras a través del reconocimiento de servicios ecosistémicos concretos (como sucede con la prevención de riesgos naturales en los planes de Bahía de Cádiz y Sevilla, o con la regulación del drenaje superficial en Granada). En general, no se profundiza en estas funciones específicas: en cierto sentido se da por hecho que al preservar los ecosistemas y las áreas naturales se contribuye de forma intrínseca a conservar su funcionalidad ambiental. Por su parte, el paisaje aparece como un elemento transversal, vinculado a la dimensión ambiental pero también a la componente cultural del espacio metropolitano. Aunque en muchos casos se hace una mención genérica al mismo, en otros —como Barcelona— se le otorga un interés particular y se convierte en objeto de una protección específica. Por último, es importante resaltar también cómo la totalidad de los planes hacen mención al papel del espacio libre en la articulación del territorio metropolitano. Esta función de vertebración se vincula por un lado a la movilidad no motorizada (peatonal y vías ciclables), y por otro al papel del espacio libre como elemento de contención y control de los procesos de expansión urbana y de conurbación (como sería el caso de los Parques Rurales Interurbanos en San Sebastián).

3.3. La conectividad como principio de organización espacial y funcional

La conectividad es uno de los principios básicos de ordenación del espacio libre en los planes analizados. Hay dos enfoques diferenciados sobre esta cuestión. Por un lado, la mayoría de los planes proponen garantizar la conexión física y funcional de los ámbitos incluidos en el sistema de espacios libres por medio de la recuperación o creación de elementos conectores lineales, con una mayor o menor vinculación con el uso público. Por otro lado, y en la línea de lo que se ha comentado en anteriores apartados, los planes de Tarragona y Barcelona apuestan por preservar la continuidad del espacio libre entendido como matriz biofísica, fomentando la conectividad ecológica y paisajística frente al proceso de fragmentación originado por los desarrollos urbanos. En ambas aproximaciones se intenta —con diferente grado de éxito— materializar una concepción sistémica del espacio libre, que queda plasmada en la terminología empleada: red de espacios de uso público, red de infraestructuras verdes, red de corredores verdes, malla verde, sistema de espacios abiertos, de parques e itinerarios o de espacios libres... Los términos utilizados expresan explícitamente la idea de conexión y/o continuidad.

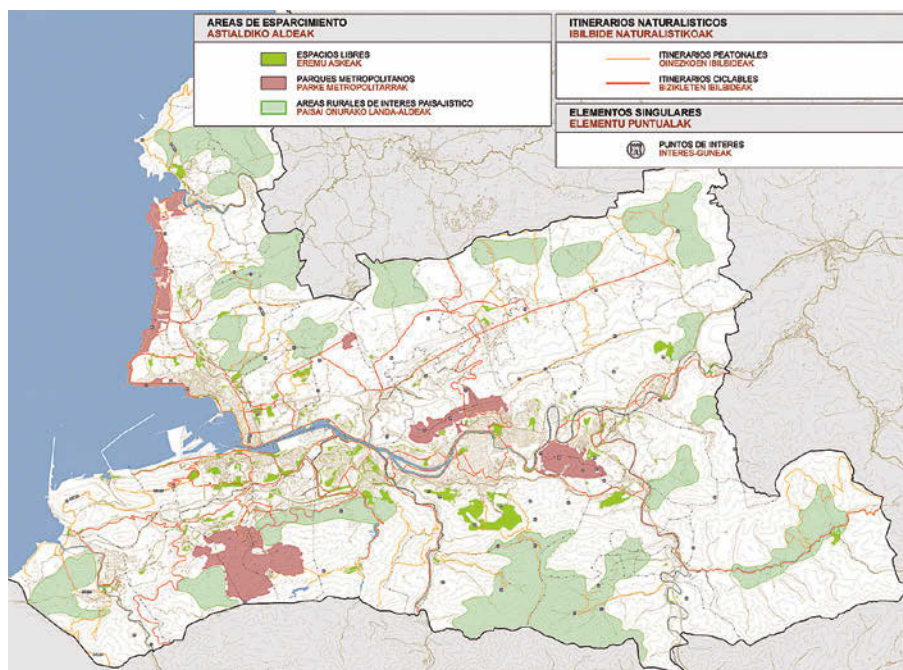


FIG. 9/ La Malla Verde en el Plan Territorial Parcial de Bilbao

Fuente: Plan Territorial Parcial de Bilbao Metropolitano (2006).

Los elementos en los que se basa la articulación de estas redes o sistemas son generalmente recursos territoriales preexistentes en el territorio metropolitano, de carácter lineal y en su mayor parte vinculados al dominio público: vías pecuarias, caminos rurales, caminos históricos (como el Camino de Santiago en los planes del País Vasco y del Área Central de Navarra), red fluvial y caminos asociados a canales y acequias. La finalidad que se persigue con la ordenación y adecuación de estos elementos es variable. En algunos casos, los elementos de conexión son un recurso para el fomento del uso público y la accesibilidad a los espacios libres; así por ejemplo, los itinerarios propuestos para Bahía de Cádiz, Valladolid o Bilbao (ver FIG. 9). En otros casos, estos conectores tienen una finalidad estrictamente ecológica para mantener los flujos de biodiversidad; en esta línea se sitúan algunas propuestas de corredores ecológicos en Sevilla o Gran Canaria. En el caso de Alicante-Elche y del Área Central de Navarra (ver FIG. 10), los mismos elementos de conexión sirven para atender a las dos finalidades mencionadas. En este sentido, se puede señalar un cierto grado de indefinición o ambigüedad asociado a muchos de los conceptos utilizados por los planes en materia de conectividad (corredor ecológi-

co, verde o fluvial; conector; itinerario...), dado que en ocasiones son utilizados con orientaciones funcionales (y consecuentemente formales) muy diferentes e incluso, cabría preguntarse, si compatibles.

3.4. De la propuesta a la gestión de la propuesta

Con independencia de la concepción particular que cada plan tiene del espacio libre, este componente del sistema metropolitano está presente entre los objetivos o líneas estratégicas de ordenación de casi todos los planes analizados, jugando por lo general un papel significativo dentro del modelo territorial propuesto. Es necesario puntualizar que en los dos planes insulares la propia naturaleza de estos documentos de ordenación (que, como se ha indicado, no tienen un carácter estrictamente metropolitano) determina que el tratamiento del espacio libre tenga un enfoque diferente al del resto de planes; en ambos casos es el concepto de suelo rústico (desligado de las funciones urbanas) el que adquiere mayor protagonismo en el marco de la ordenación, si bien en el caso de Gran Canaria se contemplan propuestas específicas (la Red de In-

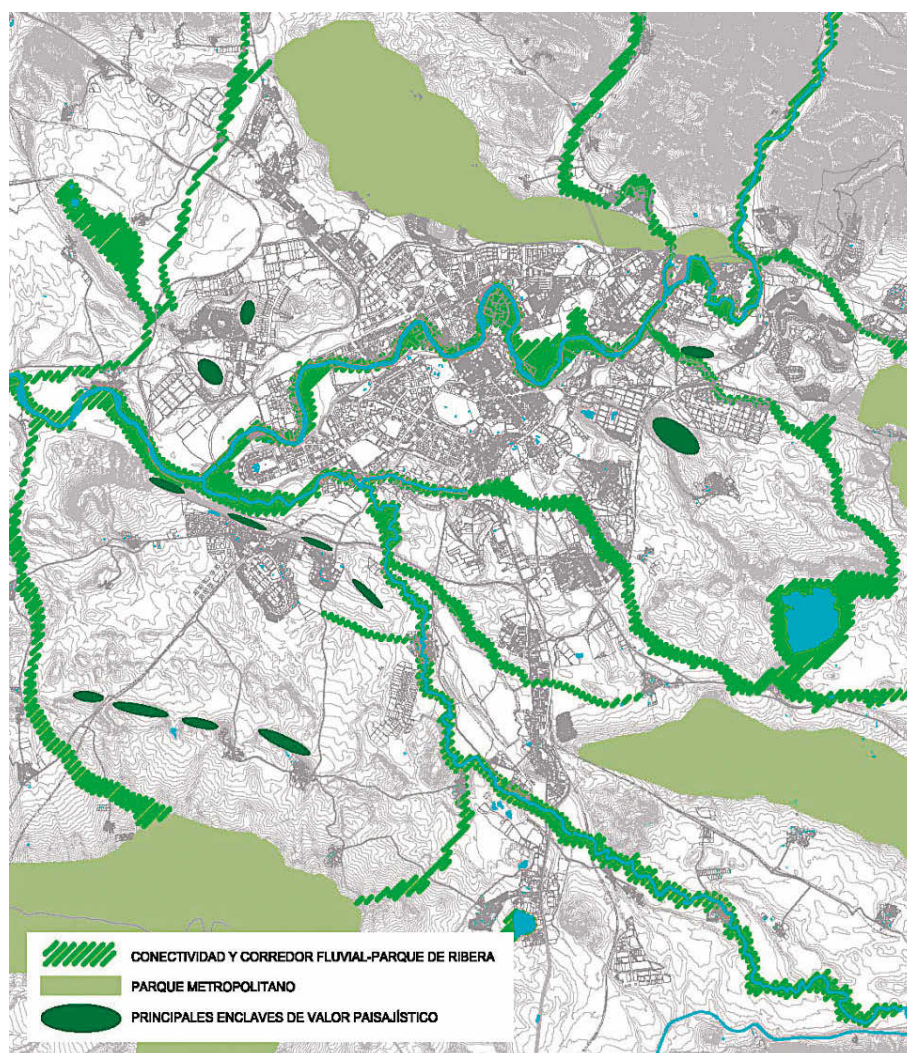


Fig. 10/ Esquema de las áreas libres en el Área Central de Navarra

Fuente: Plan de Ordenación del Territorio del Área Central de Navarra (2011).

fraestructuras Verdes y la Red de Equipamientos y Dotaciones) con una relación más directa con el sistema urbano insular.

Más allá de la relevancia que se otorga al espacio libre en la ordenación del territorio metropolitano, el alcance y el grado de desarrollo de las propuestas y determinaciones es muy desigual, algo que no sólo estaría condicionado al interés del planificador por esta cuestión, sino también a las propias características del ámbito sometido a ordenación. Los planes de ámbitos muy extensos o complejos —como Barcelona o Sevilla— adquieren un enfoque más estratégico, sin apenas entrar en una or-

denación de detalle, mientras que otros planes de ámbitos más reducidos —como pueden ser los del Área Central de Navarra o la Bahía de Cádiz— alcanzan un nivel de detalle próximo al del planeamiento.

En ocasiones se observa también cierto contraste entre las propuestas de ordenación (a menudo ambiciosas) y el grado de desarrollo de las mismas en el apartado normativo y presupuestario. El contenido normativo de los planes tiene en general carácter preventivo, más que proactivo, promoviendo la conservación de los espacios libres frente al proceso de urbanización —a través de la protección cautelar

del suelo, la regulación de la edificación y el establecimiento de los usos permitidos en cada espacio-, y delegando el desarrollo de las intervenciones concretas en instrumentos de carácter sectorial o en el propio planeamiento urbanístico. Sólo en algunos casos, como por ejemplo el de la Bahía de Cádiz, el plan incluye instrumentos adicionales (anexos, fichas de detalle, etc.) que incorporan un desarrollo mayor de las directrices de ordenación para elementos específicos del espacio libre.

Finalmente, es necesario prestar atención a dos aspectos esenciales para una efectiva materialización de las propuestas de ordenación del espacio libre. El primero de ellos es la cartografía, que adquiere un papel relevante para dotar de concreción a los planteamientos de interconexión y configuración sistémica del espacio libre. Así, en algunos casos (como por ejemplo el del Área Central de Navarra) es en la cartografía temática donde se muestra la verdadera dimensión y alcance de las propuestas, reflejándose la relación entre los componentes vinculados al uso público y el resto de elementos del medio natural y rural, así como la búsqueda de un cierto equilibrio entre el espacio construido y el espacio libre.

El segundo de estos aspectos es la gestión, una cuestión ausente en la mayoría de los planes a pesar de su importancia para garantizar la materialización de las propuestas. No es ésta una cuestión específica de la gestión de los espacios libres, sino genérica de la gestión de los planes de ordenación del territorio. Hace ya algún tiempo que el diagnóstico y balance del estado de la Ordenación del Territorio en España ha puesto de manifiesto entre las luces la calidad de la factura y propuestas de los Planes de Ordenación del Territorio, pero también entre las sombras las dificultades para su implementación y desarrollo, al menos en sus aspectos positivos y propositivos para la construcción del modelo territorial, como es el caso que nos ocupa, mientras que los de carácter restrictivo entran en vigor con la aprobación del Plan (BENABENT, 2009).

En relación al desarrollo del subsistema de espacios libres propuesto, la mayoría de los planes se limitan a delegar en la Administración sectorial o municipal la gestión de las propuestas o remiten a la redacción de planes específicos para su desarrollo, que exigen un esfuerzo de coordinación interadministrativa por el ámbito de afección de las mismas. En términos generales, entendemos que el desarrollo del sistema de espacios libres resulta más via-

ble a partir de la puesta en valor de los elementos preexistentes en el territorio de carácter público (dominio público hidráulico o marítimo terrestre, vías pecuarias o vías verdes, entre otras) y los espacios dotados de alguna figura de protección territorial o ambiental, pero aun así requiere un alto nivel de coordinación entre las Administraciones territoriales y sectoriales afectadas (Ayuntamientos, Gobiernos regionales, Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, Confederaciones Hidrográficas, Costas, el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias...). Resultan más complejos los mecanismos para integrar los terrenos privados en el sistema de espacios libres metropolitanos.

4. Conclusiones

El concepto de *espacios libres* se consolida en el planeamiento urbanístico como un equipamiento de uso público para el ocio de la población, al que se van incorporando nuevas funciones (ambientales, paisajísticas o urbanísticas). La Ordenación del Territorio eleva el ámbito de la planificación física desde la escala local a la subregional y regional, y dentro de ellas, la escala metropolitana. Este cambio de escala exige una reconsideración de los elementos y funciones atribuidos a los espacios libres metropolitanos. Así, la función originaria del espacio libre urbano (uso recreativo comunitario) es compartida con otras funciones urbanísticas, tales como contener la expansión urbana y evitar las conurbaciones, con la finalidad de mantener la singularidad de cada asentamiento integrante del área metropolitana. Pero estas nuevas funciones atribuidas al espacio libre metropolitano han de ser consideradas dentro del ámbito de la lógica urbanística afectada, eso sí, por el cambio de escala.

Junto a estas funciones, el análisis comparado de los planes pone de manifiesto la tendencia a entender el espacio libre metropolitano desde una visión más territorial, en la que entran en juego las funciones productivas agroforestales y las ambientales, culturales y/o paisajísticas, de forma complementaria o incluso prevalentes sobre las originarias, y desde una visión más integral también, de modo que la conectividad entre los componentes del espacio libre se constituye en uno de los principales elementos discursivos de las propuestas. Pero, con pocas excepciones, se mantiene cierta dicotomía entre las funciones urbanísticas de los espacios libres metropolitanos y sus funciones ambientales y territoriales.

En paralelo, el subsistema físico-ambiental es uno de los grandes subsistemas de la planificación territorial, de forma que la preservación y el uso sostenible de los recursos naturales forman parte de los objetivos de los planes de ordenación del territorio analizados. Pero, por lo que respecta a la perspectiva que aquí hemos adoptado, la cuestión estriba en valorar en qué medida el subsistema físico-ambiental se integra de forma efectiva en el modelo territorial del conjunto del ámbito metropolitano o es un subsistema ajeno a la ciudad metropolitana conformada en tal caso por sus suelos residenciales, usos productivos y sistema de infraestructuras y comunicación. Del análisis comparado realizado consideramos que se avanza en la dirección de la integración de la ciudad metropolitana y su matriz territorial, pero sin estar aun totalmente consolidada.

Un factor clave para que se avance en esta integración es que, más allá de la planificación técnicamente bien formulada y políticamente

asumida, se proceda por parte de las Administraciones competentes al desarrollo y ejecución de las propuestas relativas a la construcción del sistema de espacios libres metropolitanos, con similar prioridad a la que se da a la construcción del sistema de infraestructuras o al desarrollo de los suelos con usos lucrativos.

Queda, en nuestra opinión, un largo camino por recorrer en la gestión de las propuestas realizadas para la construcción del sistema de espacios libres metropolitanos. La relativa juventud de los planes territoriales podría justificar su falta de materialización, pero siguen siendo manifiestas las debilidades de la coordinación interadministrativa que dificultan su ejecución y la ausencia de una más efectiva participación ciudadana. De esta forma nos situamos en una de las cuestiones claves para la implantación de las políticas territoriales con una capacidad de gestión menor a la de las consolidadas políticas urbanísticas municipales y las políticas sectoriales.

5. Bibliografía

- ACOSTA, G. & M. BURRACO (1998): *Glosario básico de la ordenación urbanística y territorial*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.
- AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE (2011): *Green infrastructure and territorial cohesion. The concept of green infrastructure and its integration into policies using monitoring systems*. Agencia Europea de Medio Ambiente, Copenhague.
- BATLLE, E. (2006): «El sistema de espacios libres urbanos». En R. MATA & A. TARROJA, coords. *El paisaje y la gestión del territorio*. Diputación de Barcelona, Barcelona.
- (2011): *El jardín de la metrópoli. Del paisaje romántico al espacio libre para una ciudad sostenible*. Gustavo Gili, Barcelona.
- BENABENT, M. (2009): «Los planes de ordenación del territorio. De la instrumentación a la gestión». En *V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*. FUNDICOT, Madrid.
- BENEDICT, M. & E. MCMAHON (2002): *Green Infrastructure: Smart Conservation for the 21st Century*. Sprawl Watch Clearinghouse, Washington D.C.
- BETTINI, V. (1998): *Elementos de ecología urbana*. Trotta, Madrid.
- BIELZA, V. (2008): *Introducción a la ordenación del territorio: un enfoque geográfico*. Pressas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza.
- BOLUND, P. & S. HUNHAMMAR (1999): «Ecosystem services in urban areas». *Ecological Economics*, 29: 293-30.
- COMISIÓN EUROPEA (2013): *Green Infrastructure (GI) - Enhancing Europe's Natural Capital*. Comisión Europea, Bruselas.
- FARIÑA, J. & J. M. NAREDO (2010): *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*. Ministerio de Vivienda, Madrid.
- FERIA, J. M. (2004): «Problemas de definición de las áreas metropolitanas en España». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 38: 85-100.
- (2010): «La delimitación y organización espacial de las áreas metropolitanas españolas: Una perspectiva desde la movilidad residencia-trabajo». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 164, 189-210.
- & J. SANTIAGO (2009): «Funciones ecológicas del espacio libre y planificación territorial en ámbitos metropolitanos: perspectivas teóricas y experiencias recientes en el contexto español». *Scripta Nova*, 13: 299.
- & L. MARTÍNEZ (2016): «Permanencias y cambios en el sistema metropolitano español en la primera década del siglo XXI». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 187: 9-24.
- FOLCH, R. (2003): *El territorio como sistema. Conceptos y herramientas de ordenación*. Diputación de Barcelona, Barcelona.
- FORMAN, R. T. T. (2008): *Urban Regions. Ecology and Planning Beyond the City*. Cambridge University Press, Nueva York.
- HALL, P. (1998): *Cities in Civilization: Culture, Technology, and Urban Order*. Pantheon Books, Nueva York.
- LEROY, S. (2000): «Sémantiques de la métropolisation». *L'Espace géographique*, 1: 78-86.
- LÓPEZ TRIGAL, L., dir. (2015): *Diccionario de Geografía aplicada y profesional. Terminología de análisis, planificación y gestión del territorio*. Universidad de León, León.

- MATA, R. & J. OLCINA (2010): «El sistema de espacios libres». En L. GALIANA & J. VINUESA, coords. *Teoría y Práctica de la Ordenación del Territorio*, 87-127. Síntesis, Madrid.
- NACIONES UNIDAS (2012): *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision, United Nations*. Department of Economic and Social Affairs. Population Division, Nueva York.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) (2012): *Redefining «Urban». A new Way to Measure Metropolitan Areas*. OECD, París.
- PARILLA, J. & al. (2015): *Global Metro Monitor 2014. An Uncertain Recovery*. Metropolitan Policy Program. Brookings, Washington.
- PECURUL, M. & al. (2007): «La contribución de los espacios verdes y los bosques a la mejora de la salud y el bienestar. La Acción COST E39 en España». *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, 64: 55-60.
- PEDRAZZINI, L., coord. (2011): *Ámbitos periurbanos. Líneas guía paisajísticas para la gobernanza del territorio*. Regione Lombardia – D.G. Sistemas Verdes y Paisaje, Monza.
- RODRÍGUEZ, V. & F. AGUILERA (2016): «Infraestructuras verdes en la planificación española». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 189: 399-418.
- RUEDA, S. (2012): *Libro Verde de la Sostenibilidad Urbana y Local en la Era de la Información*. Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid.
- SANTIAGO, J. (2008): *La Naturaleza en la Ciudad. Perspectivas teóricas y metodológicas para el estudio de la funcionalidad ambiental del espacio libre*. Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía, Sevilla.
- ZOIDO, F. & al. (2013): *Diccionario de Urbanismo. Geografía Urbana y Ordenación del Territorio*. Cátedra, Madrid.

Planes Consultados

Andalucía

- PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA AGLOMERACIÓN URBANA DE GRANADA (1999). Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Junta de Andalucía. [Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/porta-lweb>]
- PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA AGLOMERACIÓN URBANA DE SEVILLA (2009). Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Junta de Andalucía. [Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb>]
- PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA BAHÍA DE CÁDIZ (2004). Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Junta de Andalucía. [Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb>]

Baleares

- PLAN TERRITORIAL INSULAR DE MALLORCA (2004). Departamento de Territorio e Infraestructuras, Consell de Mallorca. [Disponible en: http://www.conselldemallorca.net/index.php?id_seccion=6973]

Canarias

- PLAN INSULAR DE ORDENACIÓN DE GRAN CANARIA (2004). Consejería de Política Territorial, Cabildo de Gran Canaria. [Disponible en: <http://planestratoriales.idegrancanaria.es>]

Castilla y León

- DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE VALLADOLID Y SU ENTORNO (2001). Consejería de Fomento y Medio Ambiente, Junta de Castilla y León. [Disponible en: <http://servicios.jcyl.es/Plan-Publica>]

Cataluña

- PLAN TERRITORIAL METROPOLITANO DE BARCELONA (2010). Departamento de Territorio y Sostenibilidad, Generalitat de Catalunya. [Disponible en: http://territori.gencat.cat/es/01_departament/05_plans/01_planificacio_territorial]
- PLAN TERRITORIAL PARCIAL DE EL CAMP DE TARRAGONA (2010). Departamento de Territorio y Sostenibilidad, Generalitat de Catalunya. [Disponible en: http://territori.gencat.cat/es/01_departament/05_plans/01_planificacio_territorial]

Comunidad Valenciana

- PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL DEL ENTORNO METROPOLITANO DE ALICANTE Y ELCHE (2010). Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, Generalitat Valenciana. [Disponible en: https://www.cma.gva.es/admon/normativa/planes/patema/Libro_I.pdf]

Navarra

- PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DEL ÁREA CENTRAL DE NAVARRA (2011). Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, Gobierno de Navarra. [Disponible en: <http://siun.navarra.es/Instrumento.aspx?id=104425>]

País Vasco

- PLAN TERRITORIAL PARCIAL DE BILBAO METROPOLITANO (2006). Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial, Gobierno Vasco. [Disponible en: <http://www.bizkaia.eus/hirigintza/lurraldekozatiegitasmoa>]
- PLAN TERRITORIAL PARCIAL DE DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN (2015). Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial, Gobierno Vasco. [Disponible en: http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.eus/r49-565/es/contenidos/informacion/ptp_donostialdea_aprob_2010/es_ptp/indice.html]

Las vistas panorámicas urbanas: caracterización y análisis de su tratamiento legal en España

Matías MÉRIDA RODRÍGUEZ (1) & Santiago PARDO GARCÍA (2)

(1) Dr. en Geografía. Dpto. de Geografía. Universidad de Málaga

(2) Dr. Arquitecto. E.T.S. de Arquitectura. Universidad de Málaga

RESUMEN: El artículo tiene por objeto la delimitación conceptual y la caracterización de unos elementos territoriales de naturaleza paisajística, las vistas panorámicas urbanas o imágenes urbanas de conjunto, y el análisis de su tratamiento en la ordenación territorial en España a partir del estudio de los ámbitos legislativos que se han venido ocupando de ellas, tanto el urbanístico y el relativo al paisaje como el de patrimonio cultural. Se aporta una propuesta de definición y se detallan los contenidos que deben incluir este tipo de panorámicas, así como los atributos que las caracterizan, incidiendo en su utilidad social y en su potencialidad económica, aspectos éstos que las convierten en recursos territoriales relevantes. En la segunda parte del trabajo se analiza la presencia de estas perspectivas en la legislación de incidencia en la ordenación territorial en España, tanto la de ámbito estatal como la de carácter autonómico, el tratamiento que han venido recibiendo en estas disposiciones legales y su evolución a lo largo de la historia reciente. Tras ese recorrido, se comprueba que las vistas panorámicas han estado presentes en la legislación existente en España desde hace décadas, y con mayor frecuencia en las leyes sobre suelo y patrimonio que en las específicamente dedicadas al paisaje. A pesar de que se aborden desde una visión excepcionalista del paisaje, y que en muchos casos su aplicación no haya garantizado la conservación del recurso, la abundancia de referencias legales aplicables a las vistas panorámicas urbanas permite disponer de un marco legislativo de referencia, aun heterogéneo e incompleto, para su gestión futura.

DESCRIPTORES: Paisaje. Vistas Urbanas. Ordenación del Territorio. Urbanismo. Patrimonio Cultural.

Urban panoramic views: characterization and analysis of their legal regulation in Spain

ABSTRACT: This paper addresses the conceptualization of urban panoramic views (or overall urban images) and their treatment in spatial planning in Spain. In order to do that, different law areas have been reviewed, including land, urban, landscape and

heritage legislation. The first part of the paper proposes a definition and details the contents that these urban panoramic views should include, as well as their main attributes, especially considering their social and economic utility, which make them important territorial resources. In the second part, three major items are studied: the presence of these views in the main spatial planning laws in Spain, both in national codes and in those developed by the Autonomous Communities; the treatment that they have received in those laws; and their evolution in recent times. After this analysis, it is possible to conclude that urban panoramic views have been present in Spanish laws for many decades, and that this presence has been more frequent in land and heritage laws than in landscape regulations. Although most of the regulation addresses aesthetically exceptional environments, and that the application and effectiveness of the protective regulations have not always been complete, the abundance of references to these views makes it possible to establish a solid, but heterogeneous and yet incomplete, legislative framework for their management in the future.

KEYWORDS: Landscape. Urban panoramic views. Spatial planning. Urbanism. Cultural heritage.

1. Introducción

Las vistas obtenidas desde un determinado punto de observación pueden ser analizadas y evaluadas de forma integral siguiendo, conjuntamente, varios criterios. En primer lugar, en función de sus dimensiones, a través de la medición de sus principales parámetros físicos, como la extensión de territorio visible (cuenca visual), amplitud, profundidad, fragmentación, etc. (ESCRIBANO, 1991). En segundo lugar, las vistas pueden interpretarse o valorarse según la naturaleza de los contenidos que incluyen, es decir, qué componentes del paisaje se aprecian en ellas y cómo aparecen organizados. Mientras el primer criterio responde a la innata atracción de la especie humana por controlar el territorio circundante (APPLETON, 1975, 1984), el segundo guarda relación, fundamentalmente, con el atractivo de sus atributos estéticos, aunque también con otros aspectos, como la cantidad de información generada, la singularidad del componente territorial divisado o la importancia (de identidad, estratégica, religiosa, etc.) del lugar contemplado. En tercer lugar, la relevancia de las vistas se relaciona también con los valores históricos que puedan atesorar. Este carácter está vinculado tanto a la percepción de la evolución de ciertas es-

tructuras territoriales, como a la reproducción o descripción de la imagen en representaciones culturales de diversa índole, como pinturas, grabados, fotografías, textos literarios, etc. (PARDO & MÉRIDA, 2012).

Entre los tipos de vistas, las de carácter panorámico poseen una gran importancia, en razón de la amplitud del campo de visión que generan. Aunque en sentido estricto estas vistas deberían tener, atendiendo a su etimología, una extensión horizontal de 360 grados, siendo su punto de observación más característico la cumbre de una montaña aislada o la cubierta del edificio más elevado, en sentido general la condición de panorámicas se extiende a perspectivas de considerable amplitud y, especialmente, a aquellas que permitan contemplar en su integridad un determinado lugar (RAE, 2016). En este sentido, las vistas panorámicas emitidas hacia núcleos de población adquieren una especial singularidad, debido a la naturaleza del componente territorial que incluyen, constituyendo una temática consolidada en las representaciones culturales del paisaje y siendo su contemplación un motivo de atracción para sus habitantes y visitantes. Este atractivo permite su consideración como recurso para la población, tanto desde el punto de vista social como desde el económico.

Sin embargo, las vistas panorámicas urbanas, también denominadas imágenes urbanas de conjunto (términos que consideraremos equivalentes debido a su utilización indistinta en estudios previos, como se expondrá más adelante), han recibido una escasa atención desde el plano científico y técnico, tanto en la concreción del objeto de estudio como en su caracterización, así como en el desarrollo de procedimientos metodológicos que las aborden. Por el contrario, su presencia en la legislación española ha venido siendo proporcionalmente mayor, provocando esta paradoja un desajuste entre la puesta en valor de este tipo de vistas y la existencia de carencias conceptuales y metodológicas para su análisis. Por ello, surge la necesidad de construir un marco de análisis sólido: en primer lugar identificando y caracterizando el objeto de estudio, precisando su terminología y detallando el marco normativo que le afecta; en segundo lugar, desarrollando procedimientos estandarizados y extrapolables de análisis, como los avanzados en PARDO (2015) o PARDO & MÉRIDA (2015).

En ese contexto, este artículo se centra en el primero de esos aspectos, marcándose dos objetivos principales. En primer lugar, la delimitación conceptual de las vistas panorámicas urbanas y su caracterización, a través de la sistematización de sus principales atributos. En segundo lugar, el análisis del tratamiento que han recibido esas vistas en la ordenación territorial en España, del que puedan extraerse referencias y conclusiones útiles para su gestión futura.

Para abordar el primer objetivo se ha llevado a cabo un análisis de definiciones previas del concepto estudiado, conducente a la formulación de una propuesta propia de definición. Así mismo, se determinan, a partir del conocimiento de diferentes casos concretos y de la revisión de otros trabajos previos relevantes, los principales atributos de este objeto de estudio. Esas cuestiones se exponen en dos secciones, respectivamente dedicadas a la conceptualización y caracterización de las vistas panorámicas urbanas (apartados 2 y 3). En cuanto al segundo objetivo, se desarrolla a través del estudio de los principales marcos legislativos, tanto de rango estatal como autonómico, que se han ocupado de las vistas: el urbanístico y paisajístico, por un lado, y el de patrimonio cultural, por el otro. A la exposición de ese recorrido legislativo se dedica el punto cuarto, finalizando el artículo con el apartado de conclusiones.

2. El concepto de vista panorámica urbana

2.1. Antecedentes

La consideración de las vistas panorámicas urbanas como objeto de conocimiento científico es reciente, siendo abordadas principalmente desde dos enfoques complementarios: su estudio como «apariciencia exterior» de la ciudad y el análisis de las representaciones artísticas que plasman esos panoramas. En la primera categoría destacan, en el ámbito internacional, los estudios de OWEN (2003, 2009), dedicados a las «Hill Towns» británicas (un tipo particular de núcleo urbano situado en colinas), en los que utiliza el término «convex appearance» en referencia a la percepción exterior de lo urbanizado como conjunto. Por su parte, HILDENBRAND (2002) recurre a la noción de «imágenes exteriores de los núcleos», en un estudio comparativo de diferentes experiencias europeas.

En el ámbito nacional, CHUECA-GOITIA (1977) hace referencia a las «vistas panorámicas y de conjunto» mientras que LÓPEZ CANDEIRA (1980) aporta algunos criterios para analizar «el conjunto exterior». Más recientemente, LÓPEZ ONTIVEROS (1994) utiliza indistintamente la noción de «aspecto general exterior» y la de «vistas panorámicas». Pero el término más usado para abordar esta cuestión en nuestro país es el de «imágenes de conjunto», mencionado por BRANDIS (2010), VENEGAS & RODRÍGUEZ (2002) y SILVA (2014). Es ZOIDO (2012: 42) quien aporta la definición más precisa y detallada de esas imágenes de conjunto, que corresponderían a la «visión externa y panorámica de la ciudad».

En el segundo campo, el del estudio iconográfico, la cuestión resulta más confusa. Se usa frecuentemente en ese contexto el concepto de «retrato» de la ciudad, pero mientras algunos autores lo utilizan indistintamente para cualquier tipo de representación (NUTI, 1996), en otros casos se opone a las visiones de fragmentos (DE SETA, 2011). Otros estudios recurren a las nociones de «urban panorama» (KAGAN, 1986b) o de «vista de conjunto» (HAVERKAMP-BEGEMANN, 1986), similares a las anteriores.

2.2. Identificación del objeto de estudio: propuesta de definición

Las vistas panorámicas (o de conjunto) urbanas se pueden definir como imágenes de un núcleo urbano, obtenidas mediante la contem-

plación directa de un observador o a través de su representación en cualquier medio, que incluyan al menos una parte sustancial y relevante del tejido edificado, y que permitan la percepción relativamente nítida de los principales rasgos de su estructura urbana, de los límites de la ciudad y de las características generales de su marco territorial.

La mayoría de las definiciones expuestas anteriormente consideran las vistas de conjunto urbanas como generadas desde el exterior. Sin embargo, en nuestra opinión esas perspectivas pueden ser obtenidas tanto desde el exterior como desde el interior de la ciudad, como por ejemplo desde un edificio destacado por su altura o desde un mirador emplazado sobre un monte urbano. La inclusión en este concepto de las vistas panorámicas emitidas desde el interior de la ciudad obedece a varias razones, que se detallan a continuación.

En primer lugar, se trata en muchos casos de vistas de amplitud absoluta, es decir, de 360 grados, literalmente panorámicas. El movimiento que debe realizar el observador para percibir las completamente no debe ser entendido como una limitación, sino como una característica de las vistas panorámicas, incluso de las generadas desde el exterior: por su extensión, estas vistas exigen con frecuencia un cierto desplazamiento del ojo del observador para ser contempladas en su integridad, incluso en posiciones estáticas; por otra parte, a menudo las vistas de conjunto obtenidas desde el exterior son captadas en movimiento, sin detenerse el observador, a través de recorridos por vías de comunicación. A veces, la captura de la imagen panorámica completa se obtiene mediante el giro no ya del observador, sino del mirador, como ocurre, por ejemplo, en el caso de la torre de televisión de Berlín.

En segundo lugar, se ha recurrido a lo largo de la historia, en algunas ocasiones, a la reproducción de las vistas panorámicas urbanas en formatos más amplios que el campo de visión humano estático. Esto puede apreciarse, por ejemplo, en ciertas vistas de Anton Van den Wyngaerde, como la de Málaga desde Gibralfaro, esbozada en 1564 (KAGAN, 1986a), que muestra una extensión horizontal de aproximadamente 300°. Además, en los últimos tiempos se han incrementado considerablemente las posibilidades para el tratamiento de esos formatos, principalmente mediante el uso de objetivos fotográficos de gran angular y series panorámicas de tomas que permiten recoger secuencias de hasta 360° en una sola imagen;

en este sentido, la incorporación de los puntos de visión interiores ha de entenderse como una actualización de las definiciones más tradicionales. En tercer lugar, el punto de visión interior constituye, en muchos casos y especialmente en el de las ciudades de gran extensión, el mejor (a veces el único) punto posible de visión panorámica de la ciudad. Reforzando esta idea, una parte sustancial de los miradores urbanos se sitúan en el interior de las ciudades, bien en puntos topográficamente idóneos o bien sobre construcciones de elevada altura.

La incorporación de los puntos de visión interiores no supone alterar el sentido de las vistas de conjunto: ni sus contenidos ni las percepciones que deben ofrecer. Por supuesto, generan un tipo de vista panorámica diferente, que acentúa la percepción de algunos de los elementos incluidos en la definición propuesta (por ejemplo, determinados rasgos de su estructura urbana), pero al mismo tiempo deben seguir conteniendo los restantes: la percepción de sus límites y de su marco territorial y la inclusión de una parte sustancial y relevante de la ciudad.

En todo caso, y al margen del punto de visión utilizado, no existe una única vista panorámica de una ciudad, aunque algunas serán más representativas que otras, atendiendo, en primera instancia, a la accesibilidad del punto de visión. El tipo de imagen de conjunto tampoco es único, dependiendo de las características del punto de observación, en especial la distancia respecto a la ciudad y la altura a la que se encuentre. Por ello, pueden generarse para una misma ciudad distintas imágenes panorámicas en un proceso de aproximación (o de elevación) del observador, estableciéndose como límite el punto a partir del cual dejen de aparecer los contenidos o las percepciones antes indicadas. En este sentido, el rango de distancia o altura a las que se suele generar una imagen de conjunto resulta difícil de precisar, ya que depende de las dimensiones de la ciudad, de las características de su emplazamiento y de la morfología del terreno circundante, si bien en algunos estudios se han definido umbrales y zonas en función del grado de detalle apreciado (PARDO & MÉRIDA, 2015).

En cuanto al objeto percibido, el núcleo urbano es entendido como cualquier asentamiento de población de carácter compacto, e incluye tanto grandes metrópolis como pequeños núcleos. Sin entrar en debates conceptuales sobre los límites de lo urbano, quedarían al margen de esta definición asentamientos de



FIG. 1/ **Vista panorámica de Osuna desde el oeste.**

Fuente: Santiago PARDO.

población de escasas dimensiones (caseríos, aldeas) y aquellos que no tengan carácter urbano por su morfología o funcionalidad, como por ejemplo las urbanizaciones turísticas litorales o los grupos dispersos de edificaciones aisladas en suelos rurales, como los regulados en Andalucía mediante el Decreto 2/2012. Por el contrario, en principio no tiene límites máximos, ya que incluso las grandes metrópolis pueden ser potencialmente objeto de una vista panorámica, tanto por su disposición como por la existencia de miradores adecuados. No obstante, la dificultad de captar una vista panorámica se incrementa con el tamaño de la ciudad, por lo que el concepto de vista urbana de conjunto se adapta generalmente mejor a ciudades pequeñas y medias, en las que la posibilidad de obtención de una perspectiva de ese tipo es relativamente frecuente, como se puede observar en el caso de Osuna, en la provincia de Sevilla (ver FIG. 1).

2.3. **Extensión y contenidos del núcleo en la vista urbana de conjunto**

Una cuestión central es determinar qué parte y qué contenidos del núcleo deben estar reunidos en una vista urbana para que pueda ser considerada como de conjunto. Para ello, deben aplicarse criterios tanto cuantitativos como cualitativos. Respecto a los cuantitativos, nos enfrentamos, en primera instancia, a la imposibilidad física de contemplar un núcleo en su totalidad, debido a la volumetría de las construcciones, que generan multitud de zonas ocultas. Por tanto, la parte visible

necesariamente debe tenerse en cuenta de modo relativo, entendiéndose que sus componentes (edificios, vegetación, infraestructuras) se contemplan mayoritariamente sólo de forma parcial. La cuestión a dilucidar es qué extensión de ciudad debe estar incluida en la imagen para que constituya una vista urbana de conjunto, aunque sus elementos sean sólo parcialmente visibles. Es complicado establecer un umbral rígido (por ejemplo, un porcentaje), aunque, en cualquier caso, debe constituir una parte sustancial de la planta urbana.

Es posible aproximarse a la valoración de esta cuestión mediante el cálculo informatizado de la exposición visual, que se define como la proporción del objeto de estudio (en este caso un núcleo urbano) que se percibe desde cierto punto de vista (LLOBERA, 2003). Ese indicador puede obtenerse mediante un Sistema de Información Geográfica (SIG), a partir de un Modelo Digital de Elevaciones (MDE) (al que deben añadirse las alturas de las edificaciones si no las incluye) y de la posterior delimitación del perímetro del núcleo urbano analizado. Basándose en ese parámetro, calculado para varios casos de estudio de diferente magnitud situados en Andalucía, y a partir de un MDE con una resolución de 5 metros, PARDO (2015) ha propuesto un umbral orientativo del 15% de exposición visual como límite entre las vistas panorámicas y las de tipo parcial.

Al margen de la cantidad o volumen de ciudad visible, desde un punto de vista cualitativo las imágenes urbanas de conjunto deben permitir contemplar una parte destacada del espacio urbano, incluyendo sus principales referentes

visuales y simbólicos, aquellos que conforman la centralidad urbana y la imagen más característica de la ciudad. En el contexto europeo y para ciudades de tamaño medio, esta parte destacada se corresponde, mayoritariamente, con los cascos antiguos, donde se concentran los edificios más representativos, que resaltan visualmente debido a su emplazamiento o a su mayor altura o volumetría respecto al caserío tradicional, constituyendo hitos. Asociados a ellos, las vistas deben contener los elementos del medio físico que incorporen atributos de centralidad urbana, actual e histórica, y que constituyan elementos vertebradores de la urbe a lo largo de su evolución, como puede ser un río, una colina o un monte. La centralidad, no obstante, no es un patrimonio exclusivo de las ciudades con parte antigua, ya que en muchas urbes mundiales reposa en el centro de negocios (Central Business District - CBD), especialmente en ciudades norteamericanas, asiáticas orientales o, más recientemente, de Oriente Medio. En estos casos, la dimensión histórica ha sido reemplazada por una potente referencia visual derivada de la concentración de elevados rascacielos.

Además de esas estructuras centrales o conspicuas, las vistas panorámicas urbanas deben incluir la percepción de los principales rasgos de la estructura de la ciudad, tanto en lo relativo a su trama, como en lo referente a los tipos edificatorios predominantes en cada una de sus partes. Estos aspectos pueden ser percibidos desde miradores interiores o puntos de visión exteriores, ya sea directa o indirectamente, interpretando el observador en esta última forma el patrón de ordenación de los inmuebles y manzanas a partir de la información visual. Por todo ello, las vistas panorámicas urbanas pueden contribuir a la legibilidad urbana y territorial, en un sentido similar al concepto de «imaginabilidad» empleado por LYNCH (1964). En función de las condiciones del punto de visión y los contenidos mostrados, las vistas darán lugar a imágenes más o menos claras y consolidadas en los observadores, en las que sea posible diferenciar algunos de los elementos analizados por ese autor, principalmente los hitos, distritos y bordes.

2.4. Límites urbanos y marco territorial en las vistas urbanas de conjunto

Un elemento que refuerza notablemente la consideración de una imagen urbana como de conjunto es la percepción en la misma de los

límites de la ciudad, entendiendo estos bordes en su sentido material y tangible, como ruptura relativamente clara del continuo urbano, y no en el plano funcional (*lo urbano*). Los límites percibidos pueden estar formados por elementos naturales, como por ejemplo montañas, lagos o mares, o por líneas o franjas de separación entre la ciudad y el medio rural circundante. Esta percepción no tiene que ser necesariamente nítida, ya que exceptuando los núcleos pequeños y de carácter tradicional, la separación entre la ciudad y su entorno se produce de forma difusa (espacio periurbano). Además, muchas veces el límite de la ciudad se encuentra a gran distancia del punto de observación, o el ángulo de observación impide que se divise con claridad, pero en cualquiera de estos casos debería producirse una percepción de los márgenes urbanos razonablemente apreciable. La posibilidad de visión de estos límites varía según la presencia o ausencia de elementos naturales perimetrales de cierta consistencia, y disminuye a medida que aumenta el tamaño de la ciudad.

Finalmente, las vistas panorámicas de la ciudad deben incluir, más allá de sus límites, su marco territorial, al menos en sus rasgos principales. Esto significa que, para ser consideradas como tales, estas imágenes deberían contener indicios relativamente consistentes de las características del entorno territorial del núcleo, tanto en lo relativo a los elementos naturales que determinan su emplazamiento (por ejemplo, montes, valles, colinas y llanuras, etc.) y su disposición (por ejemplo, paso de montaña), como en lo referente a la percepción elemental de sus relaciones funcionales (usos del suelo circundantes, infraestructuras de acceso, etc.).

3. Caracterización de las vistas urbanas de conjunto

3.1. Atributos de las vistas panorámicas urbanas

Las vistas urbanas de conjunto poseen diversas cualidades o atributos que las singularizan respecto al conjunto de vistas. La primera de ellas es su carácter panorámico, es decir, la gran amplitud de campo de visión que ofrecen, que puede llegar, en miradores internos, a los 360 grados. Pero su principal atributo está vinculado a la visión de un elemento territorial particular, la villa o la ciudad, lugar donde se asienta mayoritariamente la población. Constituye el máximo exponente de la actividad hu-

mana sobre el territorio y la principal muestra de la transformación del mismo, modificación prácticamente absoluta, ya que la sustitución de los usos del suelo preexistentes que produce resulta, en líneas generales, radical; representa, en este sentido, el escenario más completo del dinamismo social y económico de un territorio. Cambio y dinamismo son cualidades que inciden en una mayor atención del observador a estos elementos territoriales.

Además, mientras otras formas de ocupación o transformación humana del territorio (casas aisladas, torres, puentes, castillos, etc.) son fácilmente distinguibles, los núcleos de población, por sus dimensiones (horizontales y verticales) y por su densidad edificatoria, resultan difíciles de captar visualmente desde muchos de sus espacios interiores (principalmente calles y plazas), por lo que su visión conjunta desde el exterior o desde puntos prominentes de su interior surge como una oportunidad para la percepción de la ciudad, tanto de su morfología conjunta como de los distintos sectores que la componen. Por otra parte, la homogeneidad tipológica impuesta por el desarrollo urbano de la segunda mitad del siglo xx en muchas ciudades refuerza la importancia de la visión conjunta como forma de orientación y reconocimiento territorial.

Al dominio perceptivo del espacio urbano que implica la visión panorámica, se le añade con frecuencia otro atributo de estas vistas de conjunto: el valor estético generado por su contemplación, sobre todo en aquellos casos y épocas en los que se mantienen las tipologías constructivas y los trazados urbanísticos tradicionales. Otros factores, como la visibilidad de los principales monumentos e hitos paisajísticos, entre ellos los de origen natural, refuerzan la relevancia estética de las vistas urbanas. Aunque la correspondencia no sea completa, en muchas ocasiones el valor estético se combina con otro atributo de las vistas panorámicas urbanas: su valor como componente de identidad para su población. En este sentido, suponen elementos de referencia para la población local, potenciales o efectivos, que intensifican la vinculación de la población con su hábitat; por ello, en muchos casos, las representaciones artísticas de estas panorámicas expresan el «orgullo cívico» de sus habitantes (KAGAN, 1986a; MADERUELO, 2005). Experiencias recientes de consulta a la población en dos ciudades andaluzas (Osuna y Jaén) confirman esa circunstancia (PARDO, 2015). En ellas, se ha comprobado que en torno al 90% de los actores locales entrevistados entiende que las vistas de conjunto urbanas

constituyen rasgos significativos su paisaje, y que entre el 60 y 80% de la población encuestada las considera como un recurso importante para el turismo y la economía.

Ambas cualidades, estética y de identidad, aparecen estrechamente ligadas en las representaciones de las vistas panorámicas urbanas, muy numerosas a lo largo de la historia y bajo diferentes medios (fotografía, pintura, cine). En concreto, las representaciones pictóricas enlazan con el germen de la noción misma de paisaje, en los siglos xvi y xvii, tanto por el interés de la información topográfica que contenían como, especialmente, por los valores estéticos y de identidad que a menudo aportaban, y que redundaron en la demanda social de este tipo de representaciones en las sociedades urbanas de los Países Bajos.

Igualmente, las vistas de conjunto poseen una serie de cualidades que podríamos denominar como informativas o explicativas. Por un lado, permiten recibir información sobre la estructura de la ciudad, ofreciendo una oportunidad para adentrarnos en su evolución urbana, a través de la contemplación o presunción de las principales tipologías constructivas existentes, de la densidad y morfología de la trama urbana, o de la observación de hitos y estructuras históricas, como por ejemplo las murallas. Por otro lado, sugieren el conocimiento de la dimensión espacial de su estructura social: espacios centrales, áreas marginales, etc.

Asimismo, estas vistas panorámicas nos revelan, en muchas ocasiones, las condiciones de emplazamiento del núcleo de población y permiten adivinar estructuras vinculadas a la fundación de la ciudad y que permanecen ocultas en la visión de detalle y en las perspectivas internas: topografía, red hidrográfica, etc.; en este sentido, las vistas panorámicas urbanas hacen posible intuir las razones que impulsaron la fundación del asentamiento y en muchos casos nos traslada virtualmente a sus orígenes.

Este atributo fundacional se robustece si se extiende al entorno del núcleo de población, y en este tránsito la vista panorámica se carga de nuevas cualidades. Vinculada con su marco territorial cercano, permite habitualmente el conocimiento de las claves estratégicas del lugar (defensa, abastecimiento, comunicaciones), las potencialidades y las limitaciones de los espacios rurales próximos o las conexiones existentes con otros núcleos cercanos. En esta línea, estas imágenes cumplen también una función referencial en relación con sus respec-

tivos ámbitos territoriales, constituyendo sus siluetas puntos relevantes de orientación y reconocimiento del territorio, obviamente en mayor medida cuanto más identificable sea desde el exterior la panorámica.

3.2. Las vistas panorámicas urbanas como recurso

En razón de estos atributos intrínsecos, las vistas de conjunto urbanas constituyen recursos de naturaleza paisajística, en la medida en que pueden resultar beneficiosas para la sociedad. En primer lugar, se trata de elementos cuya contemplación incide en el bienestar de la población. Por ello, pueden contribuir a la sensibilización paisajística de la ciudadanía y suponen magníficos materiales de naturaleza educativa, en los que, en mayor o menor medida, se muestra ante nuestros ojos la evolución de la ciudad, su organización morfológica (partes, elementos estructurantes), sus principales hitos paisajísticos, las actividades productivas y las características del territorio circundante. Por ello, pueden integrarse en políticas de educación y sensibilización, de acuerdo con lo expresado en el Artículo 6 del Convenio Europeo del Paisaje (CEP) (CONSEJO DE EUROPA, 2000), por ejemplo mediante las antes descritas posibilidades para la «lectura» del paisaje (TURRI, 2010) y, en consecuencia, para el fomento de la «alfabetización» paisajística (CASTIGLIONI, 2011).

Las vistas de conjunto también tienen a menudo el carácter de recurso económico, por su utilización tanto por residentes como, más frecuentemente, por visitantes. Esto se traduce en el acondicionamiento o la construcción de miradores urbanos, situados sobre un emplazamiento natural singular (normalmente un terreno elevado), o bien sobre las cubiertas y plantas superiores de un edificio prominente. Esos miradores pueden aparecer también sobre otros artefactos de vocación panorámica, como las norias que proliferan en los últimos años en numerosas ciudades europeas, o las

modernas torres de comunicaciones que se erigen en el interior o las inmediaciones de diversos centros urbanos, como es el caso de las existentes, por ejemplo, en Seúl (Corea del Sur) (ver FIG. 2) o en Barcelona.

En algunos casos, los mismos miradores han cambiado su funcionalidad. Puestos de observación militar o comercial se han transformado en puntos para la contemplación de la ciudad con naturaleza pedagógica o directamente turística. Por ejemplo, las torres vigías que jalonan la parte antigua de la ciudad de Cádiz, y que servían para controlar la llegada de navíos durante el siglo XVIII, se han reconvertido en algunos casos en miradores urbanos, como ocurre con la denominada Torre Tavira (ver FIG. 3), desde la cual se obtiene una completa visión panorámica de la ciudad (360 grados) y que alberga la primera cámara oscura (otra forma de contemplación de panoramas completos) construida en España.

En numerosas ocasiones, la explotación de los miradores genera beneficios económicos directos (tanto en los de naturaleza privada como en los públicos), siendo frecuentes los miradores económicamente rentables que se pueden encontrar en distintas grandes ciudades del mundo. Incluso en aquellos de acceso gratuito son evidentes las ventajas económicas que aportan de forma indirecta, como parte de la oferta turística complementaria y, en los casos más destacados, como generadores de una sólida imagen de marca turística de la ciudad que mejore su competitividad en el mercado global.

Este potencial económico, generado por la atracción de la población hacia estas perspectivas y fundamentado en los valores que aportan, se puede incrementar sustancialmente en las vistas de conjunto que posean, además, un alto valor estético. Por ejemplo, la localidad de Montefrío (Granada) ha alcanzado renombre mundial por sus vistas panorámicas (ver FIG. 4), en especial entre la comunidad japonesa, después de haber sido difundidas por algunos



FIG. 2/ Vista desde la Torre de Seúl (Corea del Sur), céntrico mirador panorámico sobre la aglomeración surcoreana

Fuente: Dominio Público, Wikimedia Commons, User Spike (Creative Commons, sin cambios, BY-SA4.0).



FIG. 3/ Detalle de la vista panorámica del casco antiguo de Cádiz desde Torre Tavira

Fuente: Matías MÉRIDA.



FIG. 4/ Vista panorámica de Montefrío (Granada)

Fuente: Matías MÉRIDA.

autores nipones, como TAKEDA (1999). Recientemente, esa población ha sido incluida entre las 10 con mejores vistas del mundo en un reportaje de la revista National Geographic (NATIONAL GEOGRAPHIC, 2015), provocando un crecimiento exponencial del número de visitantes, atraídos por la calidad estética de sus vistas. Se han realizado diversas estimaciones sobre el espectacular aumento de visitas experimentado en las fechas posteriores a la difusión de la noticia, calculándose por parte del propio municipio incrementos que multiplicarían por veinte el número de turistas, habitualmente mucho más bajo. Un dato más concreto

lo aporta la media mensual de consultas realizadas en la Oficina Municipal de Turismo en los meses siguientes, que ha pasado de 500 a 2.000, según la información facilitada directamente por sus responsables. En este sentido, conviene recordar que Montefrío es un municipio de unos 5.800 habitantes y que su escasa oferta turística (hotelera, restauración) se ha visto desbordada por la afluencia de visitantes, por lo que es previsible que este aumento sirva de estímulo para realizar inversiones en este sector. La gestión de este éxito es delicada, ya que, mal orientada, podría desembocar en un deterioro del recurso.



FIG. 5/ Detalle de la vista panorámica de México DF desde el mirador de la Torre Latinoamericana

Fuente: Matías MÉRIDA.

Sin embargo, la calidad estética, aunque obviamente aporta un valor indudable a las vistas que la posean, no es un requisito indispensable para la generación de recursos económicos a partir de un determinado punto de visión. En ocasiones se sitúa por debajo de otros valores, como la cantidad de información territorial que incluye la panorámica. Normalmente, este tránsito de valores (a grandes rasgos, entre el estético y el informativo) es directamente proporcional al tamaño de la ciudad: mientras en los núcleos pequeños la vista valiosa es la que posee un alto valor estético, en las grandes ciudades la vista más atractiva atiende, en primera instancia, a la posibilidad de contemplar la mayor parte posible del espacio urbanizado. Los miradores compiten en altura y, consiguientemente, en capacidad para obtener la visión más completa. Por ejemplo, la vista panorámica de Ciudad de México desde un mirador interior responde en mayor medida a este criterio (ver FIG. 5): captar el gigantismo urbano en una sola mirada, dejando en segundo plano el valor estético, normalmente ausente o menos relevante en estas metrópolis.

4. El tratamiento legal de las vistas urbanas de conjunto en España

A pesar de sus valores y de su potencialidad como recurso, en las últimas décadas las vistas panorámicas de muchos núcleos urbanos españoles han experimentado, en líneas generales, un sensible deterioro, tanto por la propia dinámica urbana como por la ausencia de me-

didias de protección en el planeamiento y diseño urbanos. Las excepciones existentes se relacionan con los procesos de regeneración urbana experimentados en antiguas ciudades industriales, frecuentemente localizados en sus frentes marítimos o fluviales.

El deterioro de las vistas de conjunto afecta a diversos tipos de ciudades. En los núcleos tradicionales, que presentaban un tejido histórico de carácter orgánico y tipologías constructivas tradicionales, se ha traducido en alteraciones puntuales o generales del caserío. Una situación todavía más negativa puede apreciarse en aquellas ciudades de medio y gran tamaño que experimentaron procesos de crecimiento acelerado durante el siglo xx. En muchas de ellas, la falta de atención a las panorámicas heredadas ha desembocado en su desaparición, debido a la oclusión provocada por edificaciones de gran volumen, así como al deterioro causado por la proliferación de impactos sobre su tejido urbano. A este respecto, resultan muy ilustrativas las observaciones de CHUECA-GOITIA (1977) sobre diversas capitales de provincia españolas, recogidas en su obra, significativamente titulada, «La destrucción del Legado Urbanístico Español». Pueden encontrarse alegatos similares para determinadas ciudades, como por ejemplo Granada, donde SECO DE LUCENA (1973: 32) señalaba que:

«El desacertado ensanche de Granada hacia el oeste [...] ¡ha privado a los granadinos de uno de los más deliciosos miradores que ofrecía esta ciudad!».

Realmente, las vistas panorámicas de núcleos urbanos han sido escasamente consideradas en el planeamiento y en la gestión urbana. Los precedentes históricos de diseño integral o de reforma parcial de núcleos urbanos para mejorar su apariencia panorámica son relativamente escasos, y entre ellos destacan los ejemplos de Madinat al-Zahra (Córdoba, España) (ZOIDO, RODRÍGUEZ & VENEGAS, 2010) o Pienza (Italia) (MADERUELO, 2005). Puede encontrarse también algún caso de tutela legal para proteger ciertos miradores sobre ciudades, como algunos de los situados en Nápoles (Italia), gestionados en «Rescritti» borbónicos de mediados del siglo XIX (ERCOLINI, 2007). La situación ha mejorado en tiempos más recientes y ya es posible encontrar, en el contexto internacional, procedimientos de gestión de estas perspectivas que pretenden reconocer su valor y establecer medidas de protección y mejora desde la práctica urbanística. Especialmente relevantes son los casos de Londres (GREATER LONDON AUTHORITY, 2012) y París (MAIRIE DE PARIS, 2013), Cincinnati o Seattle (PARDO, 2015). La ausencia en el planeamiento contrasta, en el caso de España, con la presencia, directa o indirecta, de las vistas panorámicas en numerosos instrumentos legislativos, como se desarrollará a continuación. Las medidas contempladas han estado habitualmente orientadas hacia la protección de las vistas de mayor calidad, en el contexto de una perspectiva proteccionista y exclusivista del paisaje, centrada únicamente en los entornos de más valor. Aunque este enfoque se encuentra actualmente superado, dirigiéndose la acción paisajística al conjunto del territorio, ciertamente la prolongada inclusión de las vistas en la legislación, aunque incompleta y heterogénea, constituye una base consistente para su tratamiento normativo y para el desarrollo de estrategias de gestión en el futuro.

4.1. Las vistas panorámicas en la Legislación urbanística y de paisaje

4.1.1. Legislación del Suelo de ámbito estatal

En España, la legislación urbanística y territorial hace referencia a las vistas urbanas de conjunto prácticamente desde sus orígenes, aunque de modo selectivo, centrándose en aquellos casos que tuvieran un valor destacado, y que fueran, por tanto, merecedores de protección. En concreto, la Ley de 12 de mayo sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, en su Sección Segunda, dedicada a los planes espe-

ciales, establecía en el artículo 15 la posibilidad de protección del paisaje mediante estos instrumentos de planeamiento urbanístico (al margen de su posible inclusión en los planes territoriales, como se contemplaba en el artículo 13), señalando como objeto de esa protección la conservación tanto de lugares (paisajes) como de perspectivas (vistas); entre los elementos de valor paisajístico, la ley mencionaba explícitamente los «perímetros edificados que formen un conjunto de valores tradicionales o estéticos», de lo que se deduce la posibilidad de protección de las vistas a estos núcleos. En esta misma sección de la Ley, el artículo 14, centrado en la protección especial de elementos del patrimonio histórico y artístico, poseía también una interesante argumentación aplicable a las vistas de conjunto, al señalar como objeto de planeamiento especial los «elementos naturales y urbanos cuyo conjunto contribuye a caracterizar el panorama». Es decir, la ley prestaba atención tanto a las vistas sobre el conjunto urbano como al propio asentamiento como parte integrante de las panorámicas.

De forma más indirecta, la preocupación por la adaptación al ambiente estético y por la armonía del paisaje, expresada en el artículo 60 de la ley, puede interpretarse o aplicarse a las vistas urbanas de conjunto. Este artículo, incluido en el capítulo correspondiente a las Normas Complementarias y Subsidiarias de Ordenación, señalaba que las construcciones en terrenos urbanos y rústicos:

«habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente estético de la localidad o sector para que no desentonen del conjunto medio en que estuvieran situados».

Esta disposición afectaría tanto a las construcciones situadas en el núcleo urbano, junto a grupos de edificios históricos, artísticos, típicos o tradicionales, como a las ubicadas en las perspectivas de calidad emitidas desde las vías de comunicación «que rompan la armonía del paisaje». Esta ambiciosa redacción, en una época de práctica ausencia de planeamiento, pretendía «terminar con la anarquía estética de la construcción urbana en España» (SÁNCHEZ, 2013: 33).

La ley del suelo de 1975 (Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana), en su texto refundido (RD 1346/1976) incidía en la necesidad de protección de los conjuntos urbanos. Como elemento novedoso, en su artículo 12.1 establecía que los Planes Generales Municipales de Ordenación debían contener medidas:

«para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e histórico artísticos, de conformidad, en su caso, con la legislación específica que sea de aplicación en cada supuesto».

Obsérvese que se diferencian explícitamente los conjuntos urbanos de los conjuntos histórico-artísticos, entendiéndose implícitamente éstos últimos como aquellos de reconocida importancia. Siguiendo el espíritu de la ley, manifestado de forma recurrente en otros apartados (artículo 73, por ejemplo), se podría interpretar que los conjuntos urbanos no incluidos entre los histórico-artísticos harían referencia no tanto al resto de conjuntos urbanos como sólo a aquellos de contenidos típicos o tradicionales. Sin abandonar del todo la visión excepcionalista del paisaje, esta redacción suponía ampliar el número de núcleos susceptibles de protección. Por el contrario, en lo relativo al planeamiento especial, la ley sucesora mantenía, en sus artículos 18 y 19, respectivamente, las determinaciones proteccionistas de la ley de 1956, en lo relativo a la conservación de los panoramas (y de sus elementos naturales y urbanos) y de los perímetros edificados.

Dentro del capítulo dedicado a las Normas Complementarias y Subsidiarias de Ordenación, la ley, en su artículo 73, modificó parcialmente los contenidos recogidos en el artículo 60 de la ley de 1956, refundiendo algunas de sus determinaciones, aunque mantenía su orientación, dirigida a la adaptación de las construcciones en su entorno. El apartado dedicado a las perspectivas ofrecía una nueva redacción, más amplia y precisa, que hace referencia expresa, entre otros elementos del paisaje, a las perspectivas de los núcleos urbanos:

«En los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, romper la armonía del paisaje o desfigurar la perspectiva propia del mismo.»

Por tanto, la ley estableció la protección de las vistas urbanas de conjunto, aunque limitadas a aquellos núcleos de carácter histórico-artístico o, más ampliamente, de características típicas o tradicionales. Siguiendo la literalidad del artículo,

esta protección impediría no solamente obstaculizar la perspectiva sino también alterar de forma sensible los contenidos incluidos en ella.

La ley del suelo de 1990 (Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo), en su texto refundido (RD 1/1992), mantuvo la determinación de que los Planes Generales Municipales de Ordenación debían contener medidas para la «defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e históricos»; la única modificación tiene que ver con la utilización del término «históricos» en lugar de «histórico-artísticos», siguiendo la terminología, más actual, empleada en la Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico Español. Respecto al planeamiento especial, en el artículo 86, dedicado a los planes especiales de protección del paisaje, permanecía la inclusión de los «perímetros edificados que formen un conjunto de valores tradicionales o estéticos». Igualmente, el artículo 138, inserto en el capítulo de Normas de aplicación directa, y relativo a la adaptación de las construcciones al ambiente, mantuvo también la redacción establecida en la ley de 1975, continuando, por tanto, la protección explícita de las perspectivas de calidad hacia núcleos urbanos.

La ley de 1990, tras su anulación por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo de 1997, fue reemplazada por la ley del suelo de 1998 (Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones), que se centró exclusivamente en el régimen urbanístico del suelo y en su valoración, dejando de lado, entre otras cuestiones, las determinaciones relativas al planeamiento, competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas según dicha sentencia. Por ello, la nueva ley no interfería en las determinaciones anteriores relativas a la protección de las perspectivas urbanas, aunque su filosofía, por la que todo el terreno no protegido por la planificación territorial o sectorial pasa a ser considerado como urbanizable, afectó a los posicionamientos proteccionistas y por tanto dificultaría indirectamente la protección de las perspectivas urbanas.

Esta ley fue sustituida por la ley del suelo de 2007 (Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo). En su texto refundido (RD 2/2008), la ley, carente de disposiciones relativas al planeamiento, competencia de las Comunidades Autónomas, mantiene, en los criterios básicos de utilización del suelo (artículo 10.2), la adaptación al entorno de las edificaciones, en los términos ya recogidos en el artículo 73 de la ley

de 1975, conservando, por tanto, la protección de las perspectivas de determinados conjuntos urbanos, en especial aquellos «de características histórico-artísticas, típicas o tradicionales». Ciertamente, resulta un tanto decepcionante que esta ley, promulgada tras la redacción del CEP (ratificado por España de forma prácticamente coetánea), y que contiene determinaciones novedosas en relación a esta temática, como la inclusión del derecho ciudadano al paisaje, mantenga la redacción de la ley de 1975. En lo que respecta a las vistas de conjunto, hubiera parecido el momento de superar la visión proteccionista y abordar su ordenación y gestión, aun de forma orientativa, ampliando el objeto de regulación al conjunto de núcleos. De la misma forma, el vigente texto refundido de la ley del suelo y rehabilitación urbana, establecido por el Real Decreto 7/2015, de 30 de octubre, mantiene la redacción del artículo relativo a la protección de las perspectivas (artículo 20.2), con la misma redacción que en la ley de 2007, a su vez heredada de la ley de 1975.

4.1.2. *Normativa autonómica sobre urbanismo y paisaje*

La normativa autonómica de naturaleza urbanística recoge en algunos casos los preceptos establecidos en la legislación estatal del suelo anterior a la sentencia del Tribunal Constitucional de 1997. Algunas, de forma genérica, como la Ley de Urbanismo de Cataluña (Decreto 1/2010 en su texto refundido), que señala, en su directriz tercera, la obligatoriedad del planeamiento urbanístico de «preservar los valores paisajísticos de interés especial» y el deber de:

«incorporar las prescripciones adecuadas para que las construcciones y las instalaciones se adapten al ambiente donde estén situadas o bien donde se tengan que construir y no comporten un demérito para los edificios o los restos de carácter histórico, artístico, tradicional o arqueológico existentes en el entorno.»

Es necesario recalcar, en este caso, que Cataluña posee desde 2005 una ley específica sobre Paisaje. Tras la aprobación del CEP, surgieron disposiciones legislativas de carácter autonómico dedicadas exclusivamente al paisaje que supusieron un gran impulso para su estudio y gestión, y por tanto, indirectamente, para la protección de las perspectivas de calidad. Sin embargo, el texto del CEP no incluye ninguna referencia específica a las vistas panorámicas en general, ni a las urba-

nas en particular, centrándose sus determinaciones en mayor medida en los paisajes que en las perspectivas. Igualmente, la legislación autonómica surgida al calor de este Tratado Internacional tampoco se detuvo especialmente en esta materia paisajística. Por ejemplo, en el ámbito de Cataluña, ni en la Ley de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje (Ley 8/2005, de 8 de junio), la primera exclusivamente dedicada al paisaje en el ámbito español, ni el Reglamento que la desarrolla (Decreto 343/2006), mencionan, de forma explícita, las vistas urbanas de conjunto, aunque en algunos artículos del reglamento se recogen aspectos que indirectamente están relacionados con esta temática, como la atención a los accesos a las ciudades (artículo 26). La Ley de Protección del Paisaje de Galicia (Ley 7/2008, de 7 de julio) no hace especial referencia a este asunto, como tampoco la Ley de Paisaje de la Comunidad Autónoma de Cantabria (Ley 4/2014, de 22 de diciembre). El Decreto 90/2014, de 3 de junio, de Protección, Gestión y Ordenación del paisaje de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aunque igualmente no presta una especial atención a esta cuestión, al menos incluye entre sus objetivos (artículo 2), de forma genérica, la mejora paisajística de las periferias urbanas, así como la armonización del paisaje en las zonas de contacto entre los ámbitos urbanos y rurales.

Por el contrario, la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunidad Valenciana (Ley 4/2004, de 30 de junio) prestó una mayor atención a esta materia. Habría que indicar, en este sentido, que pese a ser la primera ley que incluyó en España al paisaje como objeto de regulación, y que fue la primera que se vinculó al CEP, se trataba de una ley de contenido todavía mixto: urbanístico-territorial, por un lado, y paisajístico, por el otro. Además de aspectos genéricos (por ejemplo, la integración del paisaje periférico en las ciudades, recogido en el artículo 5), incluía apartados específicamente dedicados a las perspectivas urbanas. Por ejemplo, establecía como uno de los objetos de los estudios del paisaje (artículo 32d), la delimitación de:

«zonas para la protección de las vistas, siluetas y fachadas urbanas de los núcleos, consideradas de elevado valor».

Igualmente, en su artículo 33, dedicado a las normas generales de integración paisajística, se recogía como uno de los criterios a considerar la protección de las perspectivas urba-

nas, con una redacción muy similar a las utilizadas en la legislación urbanística estatal desde 1975:

«Mantenimiento del paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, de las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos históricos, típicos o tradicionales, del entorno de carreteras y caminos de carácter pintoresco, no admitiendo la construcción de cerramientos, edificaciones u otros elementos cuya situación o dimensiones limiten el campo visual o desfigure sensiblemente tales perspectivas».

Además, en su artículo 35, dedicado a las normas relacionadas con el paisaje urbano, disponía que el planeamiento:

«contendrá normas aplicables a los espacios públicos y al viario, para mantener las principales vistas y perspectivas del núcleo urbano».

El reglamento que desarrollaba la ley (Decreto 120/2006, de 11 de agosto) contenía determinaciones más precisas sobre las perspectivas urbanas. Por ejemplo, en su artículo 35, dedicado a la caracterización de los recursos paisajísticos, incluye las cuencas visuales:

«que permitan observar la imagen exterior de los núcleos urbanos a los que se haya reconocido un extraordinario valor y su inserción en el territorio, su escena urbana interior y las vistas desde ellos del entorno que los circunda».

Aunque sigue limitando la disposición a casos de extraordinario valor, en consonancia con el enfoque seguido por la legislación urbanística estatal, supone una concreción de las más amplias determinaciones de protección de las perspectivas existentes en la legislación nacional del suelo. De forma más indirecta, en otros apartados se señala a las periferias urbanas (artículo 42) y a las vías de acceso a núcleos (artículo 62) como espacios y elementos paisajísticamente más frágiles y por tanto merecedores de mayor atención. Por otro lado, se recoge también la necesidad de la mejora de las siluetas urbanas, especialmente de núcleos históricos y tradicionales (artículo 65).

Tanto la ley de paisaje de la Comunidad Valenciana como su reglamento han sido derogados recientemente y sustituidos por la Ley 5/2014 de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje. No obstante, se mantiene, con una redacción más sintética, la protección de perspectivas establecida en la legislación anterior, indicando que las actuaciones:

«mantendrán el carácter y las condiciones de visibilidad de los paisajes de mayor valor, especialmente los agropecuarios tradicionales, los abiertos y naturales, las perspectivas de conjuntos urbanos históricos o tradicionales, los elementos culturales y el entorno de recorridos escénicos» (artículo 8.c.1.).

En uno de sus anexos, relativo a los contenidos de los estudios de paisaje, sigue señalando, entre los recursos paisajísticos (punto 3), los de interés visual, y dentro de ellos, las cuencas visuales, que permitan observar, entre otros elementos, «la imagen exterior de núcleos urbanos de alto valor y su inserción en el territorio». Si se compara esta redacción con la del reglamento anterior, se observará que, aunque se mantiene el enfoque restringido a los paisajes más valiosos, el valor exigido al núcleo es algo más abierto, ya que el calificativo «extraordinario valor» ha sido sustituido por el menos excluyente «alto valor».

En las Comunidades Autónomas que no cuentan con una legislación específica sobre paisaje, la legislación sobre suelo y ordenación del territorio suele incluir en muchos casos apartados relativos a la protección de las perspectivas sobre núcleos urbanos históricos, típicos o tradicionales, reproduciendo o desarrollando los contenidos establecidos en la legislación estatal. En algunos casos, como en el de Baleares (Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo), se reproduce la redacción de la ley del suelo estatal, aunque su misma inclusión (no necesariamente obligatoria) implica un cierto grado de preocupación y compromiso por esta materia.

Normalmente la protección de las vistas urbanas en la legislación autonómica aparece, como en la legislación estatal, unida a la protección del entorno de vías de comunicación de valor paisajístico, aunque en algunos casos, como el de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid (Ley 9/2001, de 17 de julio), se encuentran íntimamente vinculadas. Centrándose en los paisajes tradicionales, establece en una de sus determinaciones:

«no romper la armonía del paisaje urbano y rural tradicional, ni perturbar, ni desfigurar su contemplación desde los caminos, las carreteras y cualesquiera otras vías» (artículo 30.2.e).

En algunos casos desaparece, en la protección de las perspectivas sobre núcleos urbanos, su restricción a aquéllos de carácter histórico, típico o tradicional, aunque limitando esta determinación al suelo no urbanizable,

como ocurre en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (Ley 7/2002, de 17 de diciembre), donde se persigue evitar:

«la limitación del campo visual y la ruptura o desfiguración del paisaje en los lugares abiertos o en perspectiva de los núcleos e inmediaciones de las carreteras y caminos con valores paisajísticos» (artículo 57).

Se deduce de su redacción que su aplicación se circunscribirá a perspectivas de núcleos con «valores paisajísticos», sustituyendo el valor (relacionado con la excepcionalidad) por los valores (más vinculado con los atributos de cada núcleo). Esta redacción permite una aplicación más amplia, además de sintonizar con una concepción más contemporánea del paisaje, generalizada al conjunto del territorio. De parecida forma y análogo significado, la Ley del Suelo y Ordenación Territorial de la Comunidad de Extremadura (Ley 15/2001, de 14 de diciembre) establece, igualmente entre las determinaciones de ordenación para el suelo no urbanizable, que no se podrá:

«desfigurar, en particular, las perspectivas de los núcleos e inmediaciones de las carreteras y los caminos» (artículo 17.2.a).

Una redacción que también incorpora la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística castellano-manchega, en su texto refundido (Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo).

En otras leyes autonómicas se amplía la redacción del artículo de referencia de la legislación estatal. Por ejemplo, en la Ley de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de la Comunidad de Cantabria (Ley 2/2001, de 25 de junio), se incluyen, entre los elementos de posible perturbación de las perspectivas dirigidas hacia núcleos, además de la situación, masa o altura, los colores de las construcciones (artículo 34), algo que también aparece recogido en la Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Comunidad Foral de Navarra (Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre), que además incluye los materiales de los edificios (artículo 88.b).

En ciertos casos, la protección de las imágenes de conjunto urbanas se manifiesta en la preocupación por los tratamientos de los espacios de borde, como ocurre en el caso de Castilla-León, donde la Ley de Urbanismo 5/1999, de 8 de abril, establece, entre las distintas categorías de suelo rústico, el denominado «de entorno urbano», para aquellos casos que el planeamiento:

«estime necesario proteger para no comprometer su desarrollo futuro, para preservar el paisaje y las perspectivas tradicionales» (artículo 16.b).

Igual preocupación asoma en la Ley de Urbanismo de Aragón, en su texto refundido (Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio), que hace referencia explícitamente a las zonas de borde urbanas, estableciendo que deben procurar

«una adecuada coherencia con los usos existentes y salvaguardando la imagen urbana del núcleo consolidado» (Artículo 289.4).

4.2. Las vistas panorámicas urbanas en la Legislación sobre Patrimonio Cultural

4.2.1. Legislación sobre Patrimonio de ámbito Estatal

El interés por las vistas urbanas de conjunto ha venido siendo recogido históricamente en la legislación sobre Patrimonio Histórico y Cultural en España, respondiendo también a enfoques selectivos o excepcionistas del paisaje, de forma incluso más acusada que en la legislación territorial. El interés surge prácticamente desde sus orígenes. La Ley de Patrimonio Artístico Nacional de 1933 creó el Catálogo de Monumentos histórico-artísticos, que incluiría, además de los edificios, los conjuntos urbanos y los parajes pintorescos «que deban ser preservados de destrucciones o reformas perjudiciales». Estas dos últimas categorías van a ser relevantes en lo referente a la protección de las vistas urbanas de conjunto más valiosas, conformándose como las principales figuras de protección de estas panorámicas.

Respecto a la primera figura, los conjuntos histórico-artísticos, entre los tipos de espacios declarados a partir de esta ley eran mayoritarios los correspondientes a un conjunto urbano, en su totalidad o, más frecuentemente, su centro histórico. La conservación de estos conjuntos (y de sus panorámicas) se producía bien de forma indirecta, ya que la ley contemplaba (art. 34) la posibilidad de expropiar aquello que impidiera la contemplación de un determinado monumento histórico artístico (implícitamente un inmueble, parte importante de la imagen de conjunto urbana, por su volumetría o por su emplazamiento), y esto llevaba a proteger áreas importantes de los cascos antiguos, o bien de forma directa, porque hacía extensible esta posibilidad de expropiación

genéricamente a «todo lo que destruya o amigre la belleza o la seguridad de los conjuntos histórico-artísticos».

Entre los argumentos utilizados para justificar la declaración de estos conjuntos primaban, lógicamente, los atributos de carácter histórico y los valores artísticos, tanto de monumentos como del caserío doméstico, pero eran también habituales las alusiones al paisaje interior existente en el bien afectado, sobre todo en aquellos casos caracterizados principalmente por el tipismo de las construcciones. En cambio, su proyección paisajística externa, es decir, la imagen exterior del núcleo, no es utilizada normalmente en las motivaciones de forma explícita, aunque en algunos casos se podría deducir que está recogida implícitamente, como en el caso, por su relevancia pictórica, de Toledo (BOE 109, de 18/04/1940). No obstante, el valor de las perspectivas urbanas de conjunto aparece reflejada de forma expresa y contundente en determinados casos, como por ejemplo en la villa de Mijas, en la provincia de Málaga (BOE 150, de 24/06/1969):

«Pero con ser interesantes estos vestigios y recuerdos del pasado, la importancia fundamental de Mijas reside actualmente en sus depuradas características del pueblo andaluz y en su privilegiado emplazamiento. La típica aglomeración de pintorescas calles y plazas y la propia sencillez de sus edificios de límpida blancura, con rejas y balcones repletos de flores, está enclavada en medio de un soberbio panorama, con la montaña cubierta de pinos a la espalda y frente a una espléndida extensión del mar y de la costa».

Otro ejemplo expresivo se puede encontrar en el caso de Jerez de los Caballeros (Badajoz), declarado conjunto histórico-artístico en 1967 (BOE 20, de 24/01/1967), donde se señala que está:

«situada en un paraje bellissimo, con un pintoresco poblado sobre el que emergen, solemnes, alcazaba, torreones, murallas e iglesia, que enlazados con el paisaje componen un conjunto sorprendente».

En otros casos, la argumentación sobre la calidad de las perspectivas es más sintética, como ocurre en el caso de Calatayud (Zaragoza), en cuya declaración (BOE 243, de 13/02/1967) se hace referencia a su «bella perspectiva del conjunto» o el de Ronda (Málaga) donde se menciona (BOE 255, 25/10/1966) su conocida imagen sobre el Puente Nuevo, «una perspectiva sorprendente», aunque en este último caso la vista urbana incluida es sólo parcial.

La ley de 1933 fue parcialmente modificada por la Ley de conservación del patrimonio histórico-artístico de 1955, que introducía, en su artículo segundo, un intento de control de los proyectos de urbanización de los núcleos declarados conjuntos histórico-artísticos, que debían tener un dictamen previo del Ministerio correspondiente «cuando su importancia pueda afectar al carácter de tal ciudad o conjunto urbano». Al margen de la curiosidad de la utilización de la palabra «carácter», tan utilizada actualmente en el estudio del paisaje, y con independencia de su aplicación práctica, la redacción muestra la preocupación por la evolución urbana de dichos conjuntos urbanos.

Esta preocupación se refleja en otras declaraciones de conjuntos histórico-artísticos, como el caso de Écija (Sevilla), declarado en 1966 (BOE 174, de 22 de julio). En ella se establece un área de respeto alrededor del conjunto histórico artístico, que abarcaría al resto del núcleo. Esta zona de respeto es contemplada en diferentes conjuntos histórico-artísticos, pero mientras en otros casos aparece solamente indicada, en Écija se especifica que en ella deberían quedar «limitadas las alturas de los edificios, con el fin de proteger la silueta de la ciudad y de sus campanarios barrocos». Lamentablemente, esta protección no fue del todo efectiva, ya que las imágenes de conjunto quedaron alteradas con la posterior construcción de un edificio cuya altura rivaliza con la de las referidas torres (ver FIG. 6).

La segunda figura de protección de interés paisajístico que creó la ley de 1933 fue la de *paraje pintoresco*. Se trataba de una figura que podríamos calificar como específicamente paisajística (siempre en la dominante concepción exclusivista del paisaje), y que abarcaba tanto espacios naturales como paisajes de interés cultural, entre ellos los urbanos. Respondiendo a esta naturaleza, los núcleos urbanos en emplazamientos singulares que conformaran un paisaje de gran atractivo serían unos de sus objetos preferentes. Como ejemplo paradigmático podemos citar el caso del casco antiguo de la ciudad de Cuenca «y todo el paisaje que la rodea». La motivación de su declaración como paisaje pintoresco (BOE 120, de 13/05/1963) constituye todo un elogio a este tipo de paisaje, «una estructura urbana de perspectivas sorprendentes, de un pintoresquismo y personalidad únicos». Manifiesta, igualmente, la necesidad de protección no solamente del casco antiguo sino también del paisaje circundante:

«siendo necesario proteger tanto el casco antiguo de la ciudad de Cuenca como sus alrededores,



FIG. 6/ **Perfil de Écija desde el sur**

Fuente: Santiago PARDO.



FIG. 7/ **Vista panorámica de Alhama de Granada desde el norte**

Fuente: Santiago PARDO.

evitando construcciones inadecuadas o reformas que aminoren su belleza».

Otros casos reseñables son Segura de la Sierra (Jaén), declarado en 1962 (BOE 173, de 20 de julio), Frías (Burgos), de 1972 (BOE 183, de 1 de agosto), o Monda (Málaga), cuya declaración (BOE 77, de 31/03/1971) comienza con un contundente argumento paisajístico:

«La villa de Monda (...) destaca por la belleza del conjunto que forma el núcleo urbano y el paisaje que la circunda».

En ocasiones, las estrechas diferencias entre conjunto histórico-artístico y paraje pintoresco

motivaron el tratamiento combinado de ambas figuras, como ocurrió en los casos de Sitges (BOE 183, de 1/08/1972) o de Alhama de Granada (ver FIG. 7), donde fue declarado el casco antiguo como conjunto histórico-artístico y, simultáneamente, los tajos sobre los que se asienta como paraje pintoresco (BOE 284, de 26/11/1975). En la motivación de la declaración se expresa la imbricación entre ciudad y emplazamiento:

«junto a este carácter histórico y monumental de indudable valía, Alhama presenta, al modo de Ronda o Cuenca, una extraordinaria belleza por razón de su paisaje inmediato y en concreto, por los profundos tajos que prácticamente rodean todo el casco antiguo».

Las figuras de protección creadas por la ley de 1933 fueron reconvertidas a las nuevas figuras establecidas por la Ley de Patrimonio Histórico Español de 1985. Los conjuntos histórico-artísticos pasaron a denominarse conjuntos históricos, bajo cuya denominación continuaron declarándose un importante número de casos en los años siguientes. La ley incluye nuevas determinaciones de interés para la protección de las vistas urbanas de conjunto, como la incluida en el artículo 21.3 sobre el mantenimiento de la estructura urbana y arquitectónica de los conjuntos históricos, «así como de las características generales de su ambiente».

Por su parte, los parajes pintorescos experimentaron una curiosa travesía, reflejo de la existencia de conflictos competenciales entre la administración forestal y la cultural (LÓPEZ, 2009). De forma resumida, tras quedar englobados en la legislación de espacios naturales protegidos por la Ley 15/ 1975, volvieron a la legislación de patrimonio histórico con la ley 16/1985, que los consideró Bienes de Interés Cultural (BIC) y los incluyó en la categoría de Sitios Históricos, donde permanecen en la actualidad.

4.2.2. *Las vistas panorámicas urbanas en la Legislación sobre Patrimonio de ámbito autonómico*

La legislación autonómica de patrimonio cultural acoge algunas determinaciones de interés en lo relativo a las imágenes urbanas de conjunto, especialmente por la extensión de la protección del bien cultural a su entorno perceptivo. Por ejemplo, la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía (Ley 14/2007, de 26 de noviembre), introduce en su artículo 19 el concepto de contaminación visual o perceptiva, y establece su introducción en el planeamiento urbanístico en aquellos municipios con bienes inscritos en el Catálogo patrimonial andaluz (como por ejemplo los conjuntos históricos), haciendo referencia especialmente al control de:

«las construcciones o instalaciones de carácter permanente o temporal que por su altura, volumetría o distancia puedan perturbar su percepción».

La Ley 4/2013, de 16 de mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla la Mancha, maneja igualmente la noción de contaminación vi-

sual, extendiéndola de forma explícita a actividades realizadas en el entorno del bien protegido. De forma más genérica, otras leyes autonómicas inciden también en esta cuestión, como la Ley del Patrimonio Cultural Catalán (Ley 9/1993, de 30 de septiembre), que desarrolla en su artículo 35.2 el precepto correspondiente de la ley nacional respecto al mantenimiento de los conjuntos históricos, añadiendo al mantenimiento de las características generales del ambiente la conservación de la «silueta paisajística». Con parecida redacción aparece también en la legislación castellano-leonesa (Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León), y como criterio a incluir en los planes especiales de protección, en las leyes gallega (Ley 8/1995, de 30 de octubre, de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Galicia), valenciana (Ley 4/1998, de 11 de junio, de Patrimonio Cultural Valenciano), aragonesa (Ley 3/1999, de 10 de marzo, de Patrimonio Cultural Aragonés) y extremeña (Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura). En la Ley de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid (Ley 3/2013, de 18 de junio) también se incluye un precepto similar, referido al mantenimiento del «paisaje en el que se integran» los bienes de interés cultural, siendo en este caso un criterio a aplicar, mientras no haya planeamiento especial, en la normativa urbanística general.

La ley madrileña introduce la figura de *paisaje cultural*, definido como:

«los lugares que, como resultado de la acción del hombre sobre la naturaleza, ilustran la evolución histórica de los asentamientos humanos y de la ocupación y uso del territorio».

y de posible aplicación a las imágenes de conjunto de núcleos de modestas dimensiones; esta misma figura ya aparecía, con un enfoque algo más agrario, en la Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria o en la Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de la Rioja, y, con un componente más etnológico, en la ley navarra (Ley 14/2005, de 22 de noviembre, de Patrimonio Cultural de Navarra). La legislación murciana (Ley 4/2007, de 16 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia) también contempla este concepto, pero no como figura de protección en sí (como bien de interés cultural), sino como un marco territorial susceptible de ser gestionado mediante un plan de ordenación del patrimonio cultural.

5. Conclusiones

Las vistas panorámicas urbanas suponen un recurso paisajístico (patente o latente) de importancia para muchos núcleos de población, tanto por su interés como atributo de identidad y perceptivo, útil para desarrollar procesos de sensibilización y educación paisajística, como su potencial como fuente de riqueza económica. Sin embargo, muchas de ellas se han deteriorado como consecuencia de los procesos de crecimiento acaecidos desde mediados del siglo xx, debido por un lado a la ausencia de estrategias e instrumentos que permitiesen integrar o desarrollar las figuras de protección existentes en los procesos de planificación y diseño urbano, y por otro a la dificultad de delimitar su propio concepto, habitualmente ligado a su consideración artística. En este sentido, este artículo ha profundizado en la noción de vista panorámica urbana, en su delimitación y en su caracterización, y ha abordado su tratamiento normativo en España, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico.

El recorrido normativo realizado permite apreciar que estas vistas de conjunto han sido tratadas en la legislación española desde antiguo, aunque la aplicación y la efectividad de las figuras recogidas han sido muy variables, en buena parte debido a su dispersión en ámbitos normativos diferentes (cultural, urbanístico, incluso medioambiental en algún caso). Paradójicamente, la presencia de estas vistas ha sido mayor en las leyes del suelo o urbanísticas y en las relativas al patrimonio cultural que en las dedicadas específicamente al paisaje. Esto puede ser explicado por la tradicional vinculación de las vistas panorámicas con contenidos de valor excepcional, que restringe su aplicación a determinados espacios, y de carácter estético, vinculados con acercamientos artísticos, que dificulta la introducción de aproximaciones científicas en su tratamiento. Estas particularidades probablemente han alejado a las vistas panorámicas de la legislación

sobre paisaje, una materia relativamente reciente en el campo jurídico y de mayor tradición en el ámbito científico, mientras que ha permitido su continuidad en las más consolidadas legislaciones urbanística, que acoge a los espacios singulares, y cultural, que contempla los lugares de valor estético.

En la mayoría de las ocasiones, el tratamiento de las vistas de conjunto en la legislación española se ha centrado exclusivamente en aquellas de mayor valor. Sin embargo, la propia perspectiva asumida en el CEP de que el paisaje se extiende por todo el territorio, y de que la atención debe dirigirse tanto a los paisajes excepcionales como a los escenarios de la vida cotidiana, incluyendo aquellos en situación de deterioro, obliga a reconsiderar el planteamiento tradicional sobre las vistas de conjunto urbanas y su tratamiento en la ordenación del territorio. En ese sentido y a la luz del estudio presentado, entendemos que en el contexto legislativo nacional existen numerosos referentes de reconocimiento del valor de las vistas panorámicas urbanas, que pueden permitir, debidamente completados, actualizados y desarrollados mediante instrumentos eficaces, lograr una gestión adecuada de las mismas. Para ello, conviene partir de los planteamientos expresados desde las primeras leyes del suelo y de patrimonio, para consolidar y complementar las condiciones de protección de vistas de núcleos urbanos con valores patrimoniales o estéticos destacados, pero también para promover una gestión adecuada de las existentes en el resto de localidades. En ese marco, será de especial interés promover acciones de participación pública, así como procedimientos metodológicos dedicados a este nuevo objeto de estudio, de manera que las vistas urbanas de conjunto sean reconocidas como parte de un patrimonio colectivo y como percepciones fundamentales en la vivencia cotidiana del territorio, y por tanto como factores que influyen en la calidad de vida de la población.

6. Bibliografía

- APPLETON, J. (1975): *The Experience of Landscape*. Wiley, Londres.
- (1984): Prospects and Refuges Re-Visited. *Landscape Journal*, 3 (2), 91-103. doi: 10.3368/lj.3.2.91.
- BRANDIS, D. (2010): «Los relatos de viajes en la construcción de la imagen de la ciudad. Itinerarios de viajeros extranjeros en el Madrid de los siglos XVI, XVII y XVIII». *Éria*, 83, 311-325.
- CASTIGLIONI, B. (2011): «Percorsi di landscape literacy (sensibilizzare e formare)». En G. PAOLINELLI (ed.), *Habitare: il paesaggio nei piani territoriali* (pp. 109-119). Franco Angeli, Milán.
- CHUECA GOITIA, F. (1977): *La destrucción del Legado Urbanístico Español*. Espasa-Calpe, Madrid.
- CONSEJO DE EUROPA (2000): *Convenio Europeo del Paisaje*. BOE 5/02/2008.
- DE SETA, C. (2011): *Ritratti di città. Dal Rinascimento al secolo XVIII*. Giulio Einaudi, Torino.

- ERCOLINI, M. (2007): «Il paesaggio (e la sua difesa) nella legislazione italiana dei primi del Novecento: origini, principi, protagonisti». En G. Ferrara, G. G. Rizzo y M. & Zoppi (eds.). *Paesaggio: didattica, ricerche e progetti (1997-2007)*. Firenze University Press, Florencia: 1000-1010.
- ESCRIBANO BOMBÍN, M. M. (1991): *El paisaje*. Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Madrid.
- GREATER LONDON AUTHORITY (2012): *London View Management Framework*. Greater London Authority, Londres.
- HAVERKAMP-BEGEMANN, E. (1986): «Las vistas de España de Anton Van den Wyngaerde». En R. KAGAN (ed.). *Ciudades del Siglo de Oro: Las vistas españolas de Anton Van den Wyngaerde* (pp. 55-57). El Viso, Madrid.
- HILDENBRAND, A. (2002): «Instrumentos de intervención sobre el paisaje. Ejemplos de buenas prácticas de la experiencia internacional». En VV. AA. *Paisaje y Ordenación del Territorio*. Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla.
- KAGAN, R. L. (1986a): *Ciudades del Siglo de Oro: Las Vistas Españolas de Anton Van Den Wyn-gaerde*. El Viso, Madrid.
- (1986b): «Philip II and the Art of the Cityscape». *The Journal of Interdisciplinary History*, 17 (1), 115-135.
- LOBERA, M. (2003): «Extending GIS-based visual analysis: the concept of visualscapes». *International Journal of Geographical Information Science*, 17 (1), 25-48. doi: 10.1080/713811741.
- LÓPEZ CANDEIRA, J. A. (1980): *La escena urbana. Análisis y evaluación*. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid.
- LÓPEZ ONTIVEROS, A. (1994): «La agrocuidad andaluza: Caracterización, estructura y problemática». *Estudios Regionales*, 39, 59-91.
- LOPEZ RAMÓN, F. (2009): *Política ecológica y pluralismo territorial*. Marcial Pons, Madrid.
- LYNCH, K. (1964): *La imagen de la ciudad*. Gustavo Gili, Barcelona.
- MADERUELO, J. (2005): *El Paisaje: Génesis de un concepto*. Abada, Madrid.
- MAIRIE DE PARIS (2013). *Plan Local d'Urbanisme*. Mairie de Paris, París.
- NATIONAL GEOGRAPHIC (2015): *10 pueblos con las mejores vistas del mundo*. National Geographic. Recuperado de http://www.nationalgeographic.com.es/viajes/10-pueblos-con-las-mejores-vistas-del-mundo_9109/4
- NUTI, L. (1996): *Ritratti di città. Visione e memoria tra Medioevo e Settecento*. Marsilio, Venecia.
- OWEN, S. (2003): «The Appearance of English Hill Towns in the Landscape». *Journal of Urban Design*, 8 (1), 3-25. doi: 10.1080/1357480032000064746.
- (2009): «The Town Observed: Looking at Settlements from the Surrounding Landscape». *Journal of Urban Design*, 14 (4), 537-555. doi: 10.1080/13574800903265397
- PARDO GARCÍA, S. (2010): «Aproximación metodológica a las vistas de los núcleos de población: el caso de Vélez-Málaga». *Cuadernos Geográficos*, 46, 35-63.
- (2015): *Las vistas panorámicas de núcleos urbanos: propuesta para su análisis y aplicación al caso de Andalucía*. (Tesis Doctoral, Universidad de Málaga)
- & MÉRIDA RODRÍGUEZ, M. (2012): «Aproximación a las vistas panorámicas de ciudades como patrimonio urbano, territorial y de identidad local». En *Paisaje cultural urbano e identidad territorial: 2º Coloquio Red Internacional de pensamiento crítico sobre globalización y patrimonio construido, Florencia 2012* (pp. 658-670). Aracne Editrice.
- & MÉRIDA RODRÍGUEZ, M. (2015): «A geospatial indicator for assessing urban panoramic views». *Computers, Environment and Urban Systems*, 49, 42-53. doi: 10.1016/j.compenvurbsys.2014.09.005
- RAE – REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2016): *Diccionario de la lengua española, versión en línea (23ª ed.)*. Consultado en <http://www.rae.es>
- SÁNCHEZ SÁEZ, A. J. (2013): *La protección de la estética en el Derecho Urbanístico*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- SECO DE LUCENA, L. (1973): «Los problemas de Granada como ciudad artística». *Cuadernos de Arte de la Universidad de Granada*, 11 (22), 287-336.
- SILVA PÉREZ, R. (2014): «Caracterización de paisajes en pequeñas y medianas ciudades. Propuesta metodológica aplicada a Constantina (Sierra Norte de Sevilla)». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 64, 297-319.
- TAKEDA, O. (1999): *Los 100 pueblos más bellos de España*. Seiquer, Madrid.
- TURRI, E. (2010): *Il paesaggio come teatro: dal territorio vissuto al territorio rappresentato*. Marsilio, Venecia.
- VENEGAS MORENO, C. & J. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ (2002): Valoración de los paisajes monumentales. Una propuesta metodológica para la integración paisajística de los conjuntos históricos. En F. ZOIDO NARANJO Y C. VENEGAS MORENO (eds.), *Paisaje y Ordenación del Territorio* (pp. 153-165). Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla.
- ZOIDO NARANJO, F. (2012): «Paisaje urbano. Aportaciones para la definición de un marco teórico, conceptual y metodológico». En C. DELGADO, J. JUARISTI Y S. TOMÉ (eds.). *Ciudades y Paisajes Urbanos en el siglo XXI* (pp. 13-91). Estudio, Santander.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J. & C. VENEGAS MORENO (2010): «Estudio sobre la relevancia paisajística de Madinat Al-Zahra». Centro de Estudios Paisaje y Territorio, Junta de Andalucía, Sevilla.

La dimensión oculta de la gran ciudad: Barcelona subterránea

Ángel MARTÍN RAMOS (1) & Rosina VINYES I BALLBÉ (2)

(1) Doctor arquitecto, Catedrático de Urbanismo y Ordenación del Territorio en la ETSAB (UPC-Barcelona Tech) & (2) Doctora arquitecta, investigadora en el Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori de la UPC-Barcelona Tech

RESUMEN: La creciente utilización del subsuelo es una realidad asumida con normalidad en la vida cotidiana de las grandes ciudades. La constatación de la entidad que toma ese aprovechamiento en Barcelona por medio de un nuevo plano de la ciudad permite percibir el trascendental impacto de esa parte oculta de la ciudad y la relevante entidad de las cuestiones de índole colectiva que en ello se manejan. Así, se observan, sobre esa capital mediterránea de potente crecimiento moderno y antiguo origen, importantes afectaciones a ciertos caracteres de la forma de la ciudad, incluso al orden en el uso del espacio. A partir de la Tesis doctoral sobre Barcelona recientemente leída (Vinyes i Ballbé, 2015), se defiende aquí que la identificación de los diferentes procesos incidentes, tras incorporar el plano del subsuelo a la gestión cotidiana de la ciudad, puede ser un camino útil para un progreso adecuado, a la vez que enriquecedor, de la ciudad del porvenir.

DESCRIPTORES: Subsuelo urbano. Gran ciudad contemporánea. Morfología urbana oculta.

The hidden dimension of the great city: urban underground Barcelona

ABSTRACT: The increasing use of the subsoil is a reality normally assumed in the everyday life of big cities. Checking the entity that this phenomenon has reached in Barcelona through a new city map allows perceiving the transcendental impact of that hidden part of the city and its relevance in relation to collective issues. Important conflicts in certain characteristics of the city's form, and changes in the use of space can be observed in the analysis of the case of Barcelona, a modern Mediterranean city of an ancient origin. Going ahead from the recently defended doctoral thesis on Barcelona (Vinyes i Ballbé, 2015) the paper shows how, once having incorporated the underground space map into the daily management of the city, the identification of the different processes related can be a very useful way for a proper and enriching progress of the city in the future.

KEYWORDS: Urban underground. Big contemporary city. Hidden urban morphology.

1. Actualidad y antecedentes modernos del subsuelo urbano en la gran ciudad

La realidad actual del mundo de las grandes ciudades en lo que se refiere a la utilización del subsuelo presenta una diferencia fundamental respecto a los planteamientos prospectivos de los visionarios modernos Eugène Hénard (1849-1923) y Édouard Utudjian (1905-1975): mientras los sistemas infraestructurales que ellos anticiparon no se han llegado a formar como soluciones de alcance general en las grandes ciudades, sin embargo, la utilización del subsuelo en estas ha tomado una difusión y extensión de tal impacto que, quizá, se puede decir supera por su trascendencia los escenarios que ellos habían llegado a imaginar.

Lo que Hénard, con su atrevida intuición, planteaba al respecto (HÉNARD, 1911) era un desarrollo en profundidad de la capacidad funcional de las ciudades por medio del enriquecimiento de la sección-tipo de la calle-corredor convencional y mayoritariamente presente en las ciudades de su tiempo. Esa «calle de plantas múltiples» bajo el nivel de la calle a cielo abierto (FIG. 1a) complementada por la especialización en el uso de los edificios de sus bordes, anticipaba un desarrollo ostensible de la funcionalidad de la ciudad y constituía una inyección de confianza en las ciudades existentes, agobiadas en sus contradicciones de vías de insuficiente capacidad y centros congestionados.

Édouard Utudjian, por su parte, dio un impulso muy importante a la cuestión con un tratamiento sistematizado de lo que en realidad implicaba eso que él llamaba «el urbanismo subterráneo» (UTUDJIAN, 1952). Se trataba, sin duda, de un rico despliegue de posibilidades, modos y vías de utilización del subsuelo sobre la base de un fondo histórico informado y bien relacionado con la diversidad de factores influyentes (motivos, ventajas e inconvenientes, técnicas constructivas, vínculos jurídicos, etc.). La explotación del subsuelo, la circulación urbana y la protección ante peligros externos eran las tres necesidades que conducían a utilizar tal recurso. Pero a la hora de imaginarse el porvenir no pudo menos que, guiado quizá por la fe cierta que

depositaba en sus razonamientos, lanzarse a producir propuestas de futuro contundentes, de gran rango, que implicaban a áreas urbanas extensas o excepcionales, o incluso, planteamientos de carácter global para la metrópoli parisina. Era la ocasión, para él y sus seguidores del GECUS (*Groupe d'études du centre urbain souterrain*), de mostrar las nada menores oportunidades del subsuelo de los centros urbanos, propicias incluso para dejar impronta notable en la ciudad. La rotundidad de tales proposiciones quedó como muestra más visible de su reflexión (FIG. 1b) y como emblema de sus tratados, por lo demás ordenadamente reflexivos.

En tiempos ya más recientes se han producido otros tratamientos del tema (BARLES & GUILLERME, 1995; BARLES & JARDEL, 2005; DE CESARIS, 2012, así como las conferencias del ACUUS¹) en donde se ha ido mostrando cómo la realidad de la explotación del subsuelo en las grandes ciudades se ha impuesto con fuerza creciente. En ellas, la resolución subterránea de las redes de transporte y comunicación se difundía con gran celeridad, debido a las sustanciosas ventajas que aportaba, pero se extendía en una gran diversidad de modos y formas. Sí que eran comunes a unos y otros casos cualidades particulares como aquellas que Utudjian ya había reconocido décadas atrás al proponerse la definición de una disciplina propia para el desarrollo urbano en subsuelo, diferenciada en sus condicionantes y modos del desarrollo sobre la superficie (HEIM DE BALSAC, 1985: 280-281). Eran distintas las técnicas para conseguir ocupar y dominar ambos medios, distintos los costes del espacio y de la construcción, y también del mantenimiento de los espacios creados, diferente la incidencia de las condiciones climáticas, con un impacto amainado de las estaciones en el subsuelo. Aunque se producía una diferencia radical en la calidad del espacio resultante para ser habitado al ser diferente la materia en la que se insertaba el desarrollo urbano: sobre la tierra surcando el aire, por un lado, frente a la implantación en la materia sólida del suelo, por el otro, lo que creaba de inicio una separación categórica en las capacidades funcionales respectivas de los espacios bajo rasante respecto a los abiertos a la luz natural, el aire libre y el paisaje. Pero, claro, desde otra perspectiva, si la incidencia del contexto, el lugar, o la cultura local, eran tan influyentes en el desarrollo urbano sobre la superficie, se torna-

Recibido: 16.06.2016; Revisado: 18.10.2016.
Correo electrónico: angel.martin@upc.edu;
rosina.vinyes@gmail.com

Los autores agradecen los valiosos comentarios de los evaluadores anónimos.

¹ Associated Research Centers for the Underground Space, de celebración bienal.

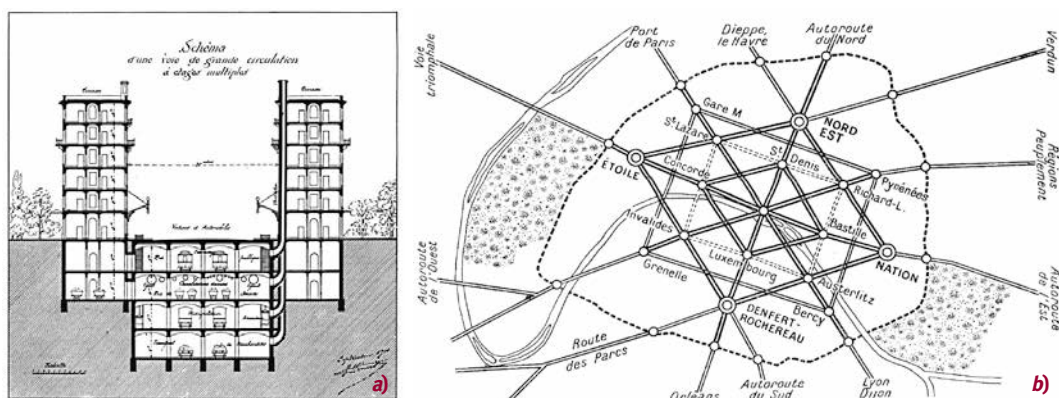


FIG. 1/ a) Sección de la calle de plantas múltiples, Eugène HÉNARD (1911).

b) Proyecto de autopistas subterráneas de París. Proyecto del G.E.C.U.S. en el que se señalan los nudos principales de unión con la superficie y los enlaces con las vías radiales de penetración en la capital. Édouard UTUDJIAN (1952)

Fuente: a) HÉNARD, 2012: 305, b) UTUDJIAN, 1952: 114.

ban en subsuelo en muchos casos en atención estricta a la necesidad y a la utilización sobria de la técnica. Y de ello resultaba una recuperación de la asociación esencial de técnica y necesidad en esas profundidades sin horizonte, una alianza tan «higiénica» —por limpia y desprovista de complicaciones añadidas— como poco frecuente más arriba, sobre la superficie.

Mientras esos antecedentes se sucedían, las grandes ciudades desarrollaban aquí y allá las posibilidades que conseguían asociar la fuerza de la necesidad y los recursos crecientes de la técnica, además de las redes ferroviarias de uno u otro tipo que encontraban solución en subsuelo. En algunas ciudades se consiguieron resultados contundentes. Los grandes complejos urbanos subterráneos que construyeron ciudades como Montreal, Tokio y otras grandes ciudades japonesas, Pekín, Houston o Toronto, por ejemplo, demostraban la reunión del desarrollo de la circulación urbana con la oportunidad de explotación del espacio allí y la protección del exterior, como justificaciones asociadas.

La llamada «Ciudad subterránea» de Pekín destacó porque su motivación hace medio siglo fue estratégica para defender una parte de la población de la capital maoísta de posibles ataques aéreos, si bien su amplia extensión en profundidad no llegó a utilizarse para el fin previsto. El complejo *Place Ville-Marie*, en el centro de Montreal, fue el embrión de una utilización del subsuelo ligada a la llegada y crecimiento de los ferrocarriles a un nivel inferior, que ha conducido a la formación de la denominada *Ville intérieure*, gran complejo terciario por debajo del centro de negocios

metropolitano allí construido, que garantiza la regularidad ambiental frente a los rigores del largo invierno exterior. También el *Toronto Path* se ha formado en la misma línea en el centro de negocios de esa capital financiera, mientras en Houston la suma de iniciativas privadas ha compuesto ya una extensa red de interconexiones subterráneas en el *downtown* de la ciudad que permite evitar la dureza del clima cálido en buena parte del año así como contar con el acompañamiento del comercio y los servicios, además de la protección de un inhóspito exterior dominado por el vehículo privado. Y la explotación de oportunidades de centralidad en lugares señalados por las comunicaciones urbanas lleva provocando importantes centros de actividad terciaria en la capital japonesa, Tokio (en Shinjuku, Yaesu Tokyo Station...), y en Osaka (Umeda), extendido a otras grandes ciudades japonesas, hasta el punto de que allí, desde 1987, lleva activo el *Urban Underground Space Center of Japan*, organismo encargado de investigar las particularidades de tal apuesta y de su porvenir.

2. Barcelona como caso de estudio

Pero por potentes que sean las singularidades, lo que resulta más relevante y común en la ciudad contemporánea —en particular, en las grandes ciudades— es que se ha producido un desarrollo en subsuelo sin llegar, en la mayor parte de los casos, a hacer crecer complejos similares a los citados pero con una explotación de gran calado de las posibilidades que ofrece. Particularmente, la generalización del uso de las técnicas de construcción que permiten

incrementar el aprovechamiento del subsuelo ha alcanzado una difusión tal en las últimas décadas, al hacerse más accesibles en costes y medios, que el panorama de nuestras ciudades está cambiando de modo sorprendente: la práctica totalidad de las construcciones desarrollan hoy volúmenes en subsuelo, en muchas de ellas ese aprovechamiento alcanza una proporción considerable, incluso mayor que la parte de edificación que emerge del suelo, y existen casos en los que lo fundamental de la construido queda situado bajo rasante, sin que sean estos sólo casos excepcionales, sino ya muy repetidos. Fuera esto previsible o no décadas atrás, lo cierto es que la realidad que hoy muestran nuestras ciudades ofrece un escenario insólito que suscita importantes interrogantes acerca de la deriva de este proceso, o sus ventajas e inconvenientes en campos vitales para la sostenibilidad y el progreso de las ciudades. Veámoslo sobre el caso de Barcelona a partir de la Tesis doctoral sobre el tema defendida recientemente (VINYES I BALLBÉ, 2015), en una aproximación adicional dirigida a conseguir precisiones de utilidad y, si cabe, generalizables en alguna medida.

La fortuna asociada al desarrollo de la ciudad de Barcelona desde sus fundamentos históricos ha estado ligada a las razones que la ciudad encontró en la base geográfica, geológica e hidrológica, de su emplazamiento. Notable su posición costera para el destino de la ciudad, en el asentamiento urbano se manifestó continuamente la íntima identificación con el cuerpo físico que le servía de soporte. Y así sus tierras y sus rocas, vías de agua, pozos y acuíferos, formaron parte de las cualidades que configuraban su condición urbana como refugio y hogar colectivo. Esa conexión de la ciudad con su base física, su suelo y su subsuelo, resultó crítica para Barcelona tal como lo fue, de uno u otro modo, para tantas otras ciudades mayores o menores (HILLMAN, 1983: 188).

En la actualidad, la mapificación sobre el plano topográfico municipal de las ocupaciones, redes técnicas y de transporte y otros artificios construidos en el subsuelo del área urbana del municipio de Barcelona, que recoge el plano «Barcelona oculta» de 2015 (FIG. 2), muestra el resultado de ese proceso en el área central de una gran ciudad contemporánea de origen antiguo, continuidad en su evolución y potente desarrollo moderno. Lo que el plano muestra es, en su conjunto, un tapiz casi continuo entrelazado de nervaduras de variada consistencia —finas y no tan finas— que tiene su más notable cualidad en la enorme cantidad de localizadas ocupaciones individualizadas

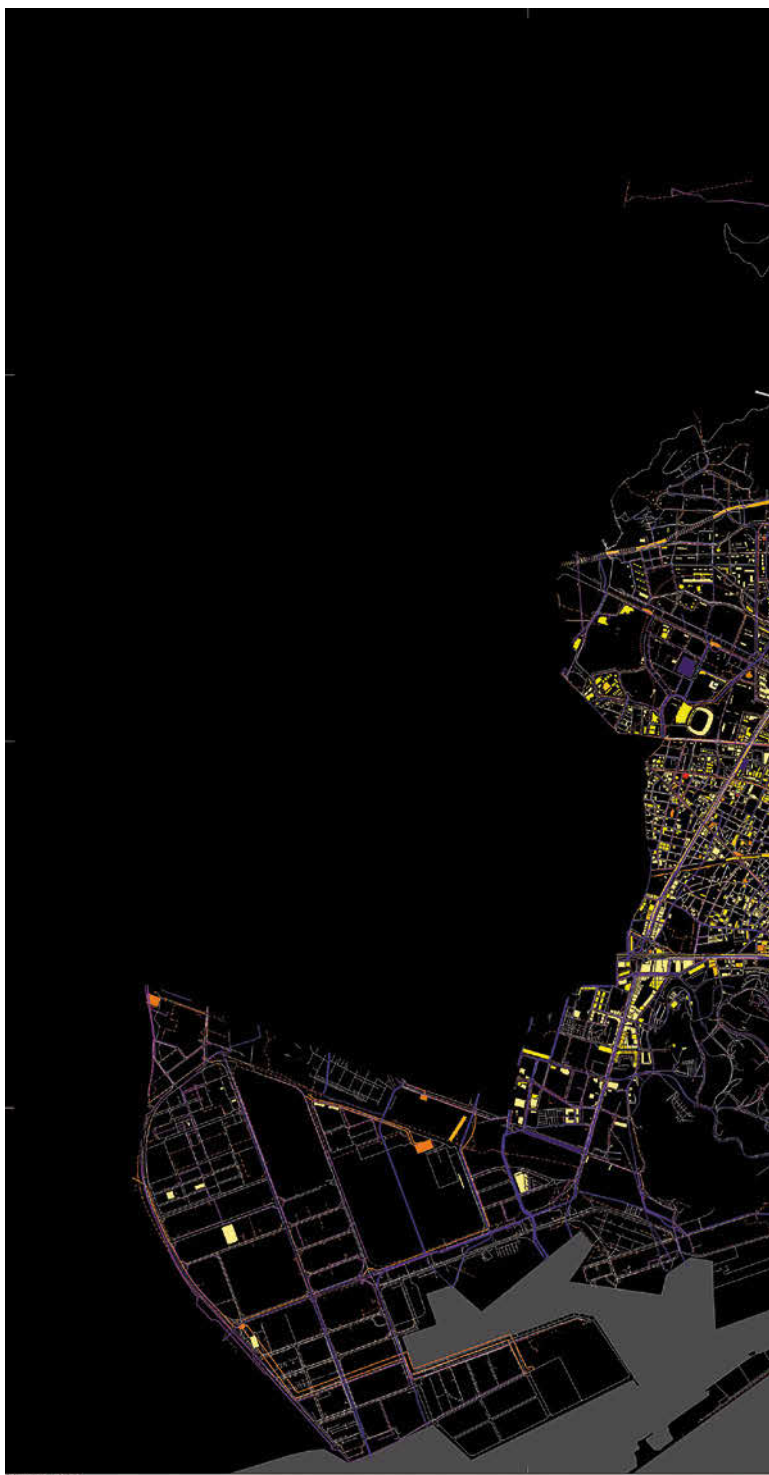


FIG. 2/ Plano «Barcelona oculta», ©Rosina VINYES I BALLBÉ (2015)



Fuente: Realizado sobre el Plano Parcelario Municipal de Barcelona de 2012 mediante la mapificación de los espacios ocupados en subsuelo (registrados oficialmente), las redes de transporte y las de servicio existentes en 2014. Los espacios ocupados y grandes conductos se expresan en colores cálidos, indicando la profundidad alcanzada respecto al plano del suelo en cada caso, de menor a mayor, entre el amarillo tenue y el rojo intenso. Las redes de servicio se representan en otros colores y distintos grosores según su tipo y tamaño. La representación se extiende dentro de los límites del término municipal. Procedente de la tesis doctoral de la autora. (841 x 1189 mms a escala 1/15.000).

que, como un variado mosaico, se extienden allí donde llega la ciudad intensa. Las redes de servicio y las de comunicación están presentes como fibras que tejen una trama-soporte en todo el ámbito urbano. Son redes diferenciadas derivadas de modos de intervención incorporados de forma más sistemática desde el siglo XIX pero que no han dejado de crecer durante el XX. Con ellas la ciudad compacta se dotó de una eficacia que le faltaba, ante los síntomas de agotamiento que iba suscitando la gran dimensión de la aglomeración urbana. Mientras tanto, fue ganando en calidad en su espacio público, una vez este liberado de conflictos y presencias innecesarias en superficie cuando se hacía posible resolverlas ocultas. Pero lo que protagoniza la expresión gráfica del plano es la difusión de la ocupación en subsuelo de las fincas particulares, bien sean estas privadas o de propiedad pública. La explotación de las posibilidades del subsuelo es la finalidad que explica el cambio de escenario que muestra el plano, ya muy diferente a aquel que pudiera resultar de la atención a las comunicaciones y a las necesidades de protección de peligros externos que, en uno u otro momento, se hicieron presentes a lo largo del siglo XX.

Encontramos aquí una componente propia y de elevado rango del proceso de maduración que ha desarrollado el centro de la metrópoli barcelonesa. Gracias a esa intensificación en la explotación del subsuelo, la ciudad ha podido responder a los cambios en los hábitos urbanos que han acompañado al relevo generacional durante el pasado siglo, con crecientes necesidades de espacio (tanto en dimensión como en cualidades específicas pedidas a este), sin necesidad de dar por caducas u obsoletas las partes heredadas de su constitución urbana y ya formadas. La ciudad ha asistido así a un aumento considerable de su espesor, que al actuar sobre toda su extensión, aunque con intensidades diferentes, ha representado un incremento notable de su capacidad. Se puede decir que se ha alumbrado ahí un potencial que se demuestra generoso, pero que no cabe dar ya por acabado.

Esa explotación del subsuelo ha tomado un ritmo creciente en las últimas décadas, mientras crecía la intensidad en el atractivo de las posiciones centrales de la metrópoli, gracias a los progresos técnicos. Así se ha llegado a generalizar el aprovechamiento del subsuelo en toda intervención de nueva planta o la frecuente formación de iniciativas sobre cualquier espacio libre de edificación que pudiera acoger alguna utilidad bajo su superficie.

Eran, en principio, usos auxiliares (almacenamiento, instalaciones voluminosas...) los que mayoritariamente iban a parar a tales reductos confinados en la materia sólida del suelo en razón de las cualidades con las que nacían: reducción de las condiciones de iluminación y ventilación naturales, limitaciones de acceso, o dificultades para su reforma. Pero con los avances técnicos, esas limitaciones y dificultades se han visto reducidas o aminoradas al tiempo que crecía el grado de adaptación de los ciudadanos al uso de espacios sin perspectivas abiertas en el cuerpo edificado de la ciudad. Y así es hoy ya creciente la utilización de espacios en subsuelo para acoger usos humanos, ocasionales o estables, que, con la generalización de la ventilación e iluminación por medios artificiales, permiten una intensificación en el uso de las parcelas, particularmente en las áreas de mayor centralidad.

3. Solo una dependencia relativa de la ciudad en superficie

Ese tapiz casi continuo que refleja el plano se sustenta sobre una trama de redes acumuladas, base del metabolismo urbano, que, como huella profunda de las vías públicas, nutre los suelos urbanos y atiende al ejercicio de las actividades. Sobre esa trama compleja, mediante las influencias que se manifiestan a la luz de la ciudad sobre rasante, se va derivando al subsuelo la profundidad de las diferentes ocupaciones. Estas se abren paso a ciegas en el suelo sin visibilidad entre ellas, ni compartiendo influencias recíprocas, lo que da lugar a una diversidad de alcances individualizados en la que cada cual, como los pistones de una trompeta, atiende en función de la nota que ha de producir o, más propiamente, de la necesidad que pretende satisfacer. Es así, un peculiar agregado el que se acaba componiendo en ese medio opaco, difícil de percibir si no fuera porque el plano ayuda a exponerlo a la luz.

Así como la extensión que ha tomado la ciudad tiene relación con la orografía del suelo, la ocupación del subsuelo reproduce a grandes rasgos esa relación, pero con particularidades (FIG. 3a). Las variaciones en la intensidad de la ocupación del subsuelo en las diferentes partes del llano barcelonés derivaron de motivos ligados a los modos de desarrollo de la ciudad y a la época de construcción de los edificios que hoy ocupan las parcelas, fundamentalmente. Pero se marcan en el plano singularidades de rango general, como la alta ocupación en las áreas del oeste de la ciudad en relación a la irregularidad repartida en el

resto, o bien, las ocasionadas en ubicaciones particulares. Entre estas cabe advertir la particular forma de señalar la línea de costa que ofrece este nuevo mapa, en la que se alternan huecos, libres de tales aprovechamientos, con grandes ocupaciones. Ahí, junto a vacíos como los provocados por la condición litoral de la montaña de Montjuïc o el asentamiento dieciochesco de la Barceloneta, se encuentran las amplias superficies construidas en las últimas décadas al producirse la renovación del encuentro de la ciudad con el mar. Al ser aún reciente esta circunstancia, esa explotación se ha producido abiertamente, con todos los recursos hoy al alcance, entre los que no es menor el avance de la línea de costa ganando terrenos al mar.

Si Cerdà, al proyectar el ensanche de la ciudad en 1859, trataba de conseguir una ciudad de calidad homogénea con el apoyo en la accesibilidad y la higiene pública como valores equilibradores, ahora, más de siglo y medio después, si se observa el plano en el ensanche de desarrollo más maduro y sobre este las cualidades de su ocupación en subsuelo, resulta desvelado un extremo particular en el que esa homogeneidad se aprecia conseguida. A pesar de las variaciones que presenta esa enorme extensión considerada del ensanche barcelonés en sus distancias respecto al centro histórico que amplió, o en su relación con las vías de comunicación principales que partían del mismo, se puede comprobar (FIG. 3b) cómo la explotación de las parcelas en subsuelo está repartida por la totalidad de su ámbito con semejantes formas y a profundidades similares. Solamente algunas áreas más centrales, objeto de renovación intensa en las últimas décadas, muestran una intensidad mayor en el aprovechamiento del subsuelo, mientras destaca la similitud del resto del espacio que ha seguido el mismo patrón de crecimiento urbano.

Por el contrario, los antiguos núcleos de los pueblos agregados a la ciudad central, absorbidos hoy en la continuidad de la extensión urbana, presentan un grado de ocupación en subsuelo muy diferente. Compuesto de unidades menores, distribuidas irregularmente y en proporción inferior a la del Ensanche, ese tipo de ocupación responde al impacto que la previa parcelación menuda del suelo y su edificación dejaron sobre áreas en las que hoy la sustitución de la edificación se mantiene en límites comedidos. Sin embargo, esa ausencia relativa de explotaciones en subsuelo sobre áreas que están intensamente habitadas ha inducido un fenómeno adicional al formarse

una concentración de explotaciones en subsuelo de rango mediano en el entorno de la extensión de los antiguos núcleos. De ese modo, se aprecia la formación de una cierta aureola (FIG. 3c) que viene a señalar, por contraste con la ausencia de explotaciones en los propios núcleos antiguos, la posición de estos en el conjunto urbano.

Junto a las particularidades que muestra el sistema de explotaciones individualizadas, también las distintas redes, de rangos y tamaños diversos, componen sistemas propios no menos significativos. Al lado de las que sirven al funcionamiento de la ciudad y prestan atención a cada parcela (en el abastecimiento de agua y energía, la telefonía o el saneamiento...) se encuentran las de transporte de personas. Estas ofrecen accesibilidad a sus distintas partes o barrios, e incluso parte de aquellas redes que sirven al transporte general y comunican con el exterior de la ciudad. El mapa de esas redes revela, en su complejidad, acentos y variaciones explicativas de las diferencias que se acusan en la ciudad en superficie pero, al mismo tiempo, pone de manifiesto la troncal fortaleza del sentido horizontal de la ciudad, paralelo a la línea de costa. Este sentido transversal de las redes extrae sus ventajas principales de las oportunidades de la excepcional envergadura de la trama de ensanche que ocupa el llano barcelonés, ya que a lo largo de sus trazas mayores se han planteado los nervios troncales de los sistemas en red en posición central. Pero más arriba, entre las estribaciones de las colinas y la sierra, los sistemas de redes despliegan también un dominio transversal, aunque sometido a las irregularidades del relieve (FIG. 4). Se diría que la potencia horizontal de las redes, en su esencia funcional, subrayara también en esa realidad oculta el sentido de una «Barcelona, lineal, horizontal, litoral» que ensalzara Manuel de Solà-Morales como real oportunidad y espinazo de la metrópoli entre el Garraf, al sur, y el Maresme, al norte (SOLÀ-MORALES, 2008: 85).

Pero el plano, en su conjunto, ofrece una imagen —otra más— de la diversidad que reúne la ciudad en su adición de individualidades y muestra en la combinación de ambos sistemas —redes y unidades de explotación— algunas significativas asociaciones. Por ejemplo, en el subsuelo se percibe la presencia de un recinto que circunda el centro urbano de la metrópoli y lo señala al mismo tiempo. No es una muralla que se eleve sobre el terreno, como se definían en el pasado algunos centros urbanos, sino elementos de la red viaria rápida que sirve a la ciudad y se ubican soterrados o semisoterrados

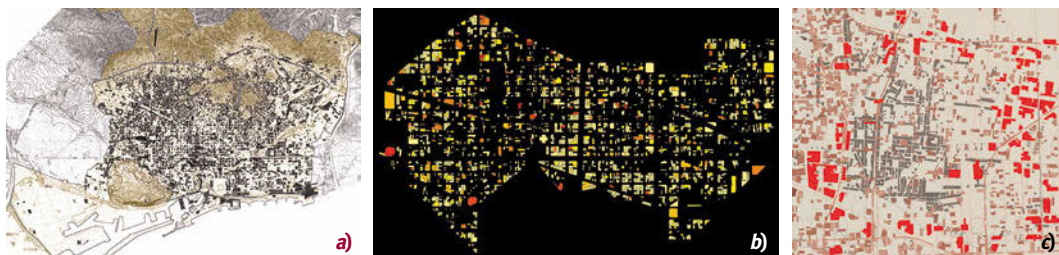


FIG. 3/ a) Sobre la base del plano topográfico (ICC) con curvas de nivel del área urbana de Barcelona y entorno próximo, se muestra la ocupación del suelo bajo rasante en el municipio de Barcelona, en negro.
b) Para el área del ensanche consolidado, hasta Plaza de las Glorias, se representa la ocupación en subsuelo en los solares. La representación sigue las pautas señaladas para la Fig. 2.
c) Sobre un fragmento del plano topográfico del llano barcelonés de Cerdà, de 1855, centrado sobre el núcleo de Gracia (en gris), se reproduce la ocupación en subsuelo en 2015 (en ocre y rojo). Se aprecia hasta qué punto la ausencia de ocupaciones en subsuelo sobre el área del antiguo pueblo (y el desarrollo que tomó en décadas posteriores a 1855) está contrarrestada con una aureola de ocupaciones subterráneas en el entorno próximo.

Fuente: elaboración propia ©Rosina VINYES I BALLBÉ



FIG. 4/ Sobre el total ámbito urbano municipal, se grafia aquí el mapa que componen las redes subterráneas

Fuente: elaboración propia ©Rosina VINYES I BALLBÉ



FIG. 5/ El centro urbano metropolitano viene señalado en subsuelo mediante un recinto de infraestructuras viarias subrayado por la presencia de una concentración de ocupaciones en subsuelo de amplio tamaño, destacadas sobre las demás

Fuente: elaboración propia ©Rosina VINYES I BALLBÉ

en una gran parte de su recorrido circunvalar (FIG. 5). Es particular también que tal traza vaya acompañada de una reunión de piezas ocupadas en subsuelo de gran dimensión. Sucedió que sobre la ciudad heredada, crecida por acumulación, con la construcción de la circunvalación continua de los años 80 (en subsuelo, o en trinchera, en la mayor parte de su longitud) se marcaron unas oportunidades que tomaron el carácter de estratégicas, tanto por ofrecerse amplios emplazamientos allí, mientras escaseaban más al interior de la ciudad, como por resultar estos servidos de una nueva accesibilidad muy valiosa. La crecida dimensión de las necesidades que el centro metropolitano acumulaba para entonces, encontró en esas posiciones orbitales la ocasión para situar servicios e instalaciones que daban razón de la singularidad del fenómeno urbano concentrado allí. Ese rosario de explotaciones individualizadas de mayor dimensión venía a acentuar, así, la delimitación del centro metropolitano por contraste con los formatos que muestra el plano, tanto en el interior como en el exterior de tal anillo.

De cualquier modo, la impronta de la ocupación del subsuelo, que muestra el plano de la Fig. 6a, es mucho menos clara y determinante para explicar la composición de la ciudad que la ofrecida por la planta del suelo ocupado sobre rasante (FIG. 6b), ya que no se encuentran en aquella las radicales diferencias morfológicas que la asociación de calles y casas consigue reflejar en la ciudad sobre rasante. En lugar de calles, en subsuelo hay fibras de muy diferente rango, y en lugar de casas hay cajones empotrados más o menos juntos pero definidos por contundentes pantallas separadoras. Las relaciones entre unas (las fibras, o redes)



FIG. 6/ **a) Contraste del mapa de Barcelona que compone lo construido bajo la rasante de las calles, sobre fondo blanco**
b) Contraste del mapa de Barcelona que compone lo construido sobre la rasante de las calles, sobre fondo blanco

Fuente: elaboración propia ©Rosina VINYES I BALLBÉ

y otros (los cajones edificadas, o usos) se producen fundamentalmente mediante la superficie externa, solo de forma indirecta. Pero es que, además, la construcción en subsuelo está mediatizada por otras circunstancias añadidas que le son propias y vuelven más distante que en superficie la ligazón entre infraestructura común e iniciativa individual. Aquí, la edad de la edificación existente influye cuando pervive en su vida útil desde hace décadas o más de un siglo sin contar con sótanos en muchos casos. También, el propio tamaño de la parcela, que en los solares de menor tamaño entre medianeras vuelve difícil y menos eficaz la construcción profundizando en el subsuelo. Y, en sentido contrario, es decir, de un modo activo, la reciente factura del desarrollo urbano, la elevada cotización de ciertas áreas urbanas, o las estrategias públicas definidas en la renovación urbana de áreas específicas han podido acelerar en algunas partes la explotación del subsuelo, incluso de forma radical. Por ello, se puede hablar aquí de procesos de desarrollo más que de formas de la urbanización, al quedar estas un tanto diluidas en el conjunto en función de la fuerza, activa o pasiva, que toman esas razones circunstanciales, y no estructurales, en los resultados patentes.

Por todo ello, la expresión del plano del subsuelo de Barcelona no permite simples lecturas directas ya que en él se puede apreciar cómo las redes mayores tienen influencia en ciertas concentraciones masivas de la explotación del subsuelo con usos, pero también se puede ver que en otras posiciones del plano se producen concentraciones de semejante porte sin que exista en su proximidad ninguna red de tal potencia. O bien, que se encuentren

amplias extensiones de espacios de muy baja ocupación con usos allí donde hay pocas redes infraestructurales, pero también allí donde existen muchas. O que sobre similares tejidos de redes se den áreas de altas concentraciones de usos enterrados y, en posiciones próximas, extensiones de auténticas ausencias en las explotaciones en subsuelo. En definitiva, una lejanía clara entre la forma del subsuelo urbano y la forma de la ciudad en superficie, señalada por el peso que los procesos de desarrollo en el tiempo toman en la primera.

4. Con diferentes procesos vivos de mutación del subsuelo urbano

Se pueden así percibir, desde una perspectiva de conjunto, una serie de procesos que contribuyen a explicar la configuración que en la actualidad toma la forma del subsuelo en la ciudad de Barcelona, que, sin pretensión de exhaustividad, son los siguientes:

a) Acumulación de ocupaciones por alta centralidad urbana

Que destacan en el plano por un altísimo grado de ocupación, excedente incluso del que en la misma área tienen las edificaciones sobre rasante. Se trata de procesos sostenidos sobre suelos ligados a centralidades seguras que han ido asociados a una activa renovación de las capacidades funcionales de los espacios sobre rasante. La explotación del subsuelo se ha extendido a usos complementarios, garantes de un alto nivel de dotación y servicio al área. De ese modo, se ha ampliado la ocupa-

ción al subsuelo de la vía pública y de espacios complementarios no edificados en altura, dando lugar a una alta densificación.

Se produce esta situación en el área de mayor relieve en la centralidad terciaria de la ciudad, en el entorno del tramo inferior del Paseo de Gracia (FIG. 7a). Allí, la carga de intervenciones de ocupación del subsuelo, temprana en algunos solares y en la traza de los ferrocarriles urbanos, se ha visto mantenida durante todo el siglo XX con continuidad en un proceso que ha activado la renovación de las edificaciones preexistentes, ha causado rotundas intervenciones de tamaño grande, con la adición de solares previos, y ha inducido la ocupación en subsuelo de espacios públicos para usos auxiliares (aparcamiento, fundamentalmente). Mientras la ocupación en las parcelas subraya el orden del parcelario en manzanas, fuera de estas, en territorio de la vía pública, se aprecia una disputa desordenada en la utilización de las posibilidades del subsuelo sin aparente atención al cuidado del espacio en esas cotas inferiores.

b) Renovación intensa y reciente de la edificación sobre rasante

La incorporación del aprovechamiento del subsuelo en las intervenciones de nueva edificación ha llevado a que cuando algunas áreas de la ciudad han sido objeto de renovación estratégica, y han recibido en consecuencia una aplicación generalizada de las oportunidades de edificación, el resultado ofrece una ocupación muy homogénea del espacio disponible. Si esa renovación va asociada a usos terciarios destacados y se hace con la formación de operaciones de tamaño grande, que dotan de más eficacia a la edificación en subsuelo mediante excavación, entonces la ocupación llega a profundidades medias y grandes, se acompaña de una trama de redes completa y vigorosa, y causa un impacto en el plano de planta de la ciudad de mayor extensión incluso que el provocado por la edificación sobre rasante. Así sucede en áreas como la situada en el distrito 22@ cerca de la Plaza de las Glorias (FIG. 7b). Allí, el orden básico está establecido con claridad: el suelo privado, en las manzanas, para los usos; y el suelo público, en las calles, para las redes. Pero ese orden va acompañado de un aprovechamiento muy intenso que nos acerca a una eficacia extrema en el rendimiento del suelo urbano. Esa afinidad se logra con mayor facilidad al haberse producido la renovación del área en un período corto de tiempo y de forma coordinada en las recientes décadas.

Sucede en estos casos, así como en los del precedente apartado a), que la alta ocupación del subsuelo con usos unida al sellado impermeable de las vías con pavimentaciones continuas, llegan a reducir en extremo el necesario encadenamiento vertical entre el grueso del suelo y las capas de la atmósfera para un medio más resiliente, con el ciclo del agua afectado. Esto provoca una desconexión desfavorable en áreas extensas de la ciudad y un amenazante deterioro para el equilibrio del medio físico, algo que es también un valor propio y estimable del medio urbano.

En otros casos, la nueva construcción de algunas áreas se ha ejecutado en desarrollo de iniciativas de planeamiento coordinado, o bien como consecuencia de la acumulación de intervenciones de renovación individualizadas sobre ámbitos con alta capacidad de atracción, elevado precio del suelo, e incremento en la intensidad de uso permitida. Se compone así una asociación de factores de eficacia probada para renovar áreas urbanas enteras. Y solo citaremos aquí dos situaciones de las varias que justificaron la intervención de renovación urbana extendida a ámbitos continuos. Ese es el caso de áreas de nueva edificación en el barrio de Sant Martí (FIG. 7c) y de la renovación extendida a gran número de fincas particulares en la Bonanova (FIG. 7d). En ambos casos, aunque con diferencias palpables, el proceso realizado da lugar a ciertas homogeneidades en la impronta en subsuelo, que aparecen ligadas al tipo edificatorio que protagoniza la morfología urbana de cada una de las áreas.

c) Renovación de la edificación sobre antecedentes estables

Como es bien sabido, una vez se inició el derribo de las fortificaciones que confinaban la ciudad hasta 1859, Barcelona emprendió un intenso proceso de ocupación y edificación del llano y sus laderas próximas hasta llegar a integrar los pueblos próximos. Y lo hizo, en una gran parte, con esa regularidad ejemplar que respondía a la traza del ensanche de Cerdà y, además, con otras tramas más o menos regulares, adaptadas a las formas de los ámbitos físicos disponibles, hasta llegar a componer el continuo urbano que hoy completa el área urbana del municipio capital. En ese proceso de más de siglo y medio de ocupación y densificación de ese territorio se han acumulado desarrollos urbanos muy variados: los iniciales junto a otros aún recientes, unos ricos e intensos junto a otros modestos y ligeros, de constitución parecida y otros de una gran he-

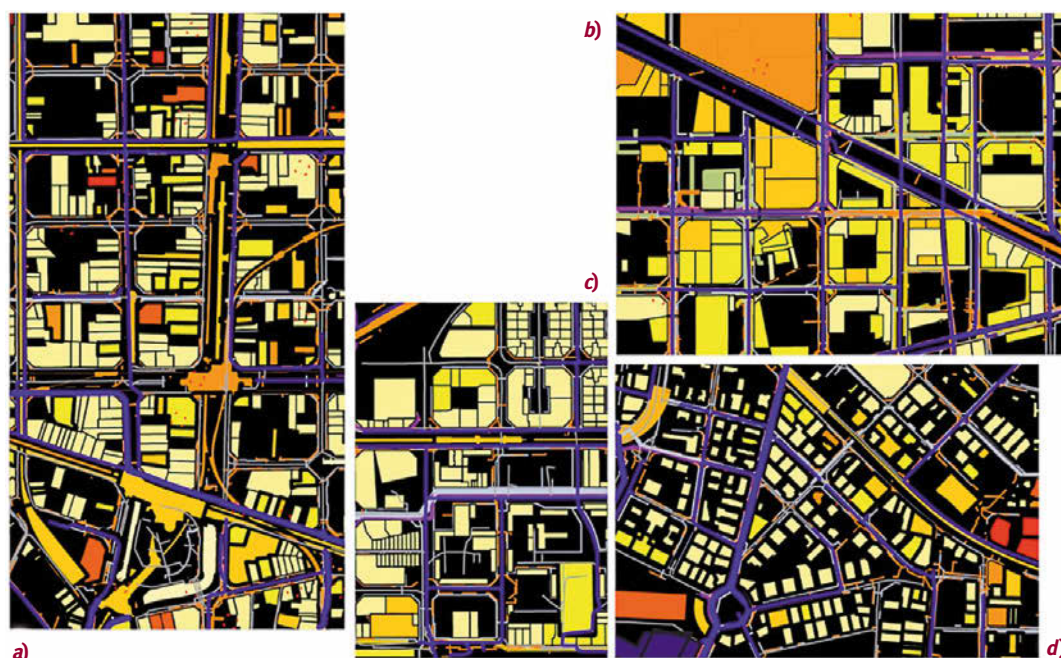


FIG. 7/ a) Fragmento del plano 'Barcelona oculta' (Fig. 2) en el entorno del inicio del Paseo de Gracia.
 b) Fragmento del plano 'Barcelona oculta' (Fig. 2) en torno a la prolongación de la Avda. Diagonal en el distrito 22@.
 c) Fragmento del plano 'Barcelona oculta' (Fig. 2) en el barrio de Sant Martí.
 d) Fragmento del plano 'Barcelona oculta' (Fig. 2) en el barrio de la Bonanova.

Fuente: elaboración propia ©Rosina VINYES I BALLBÉ.

terogeneidad... que extienden su presencia viva en la ciudad. Y ello tanto porque, cuando no son recientes, los edificios perduran —o se hacen perdurar—, como porque lo que permanece es el orden de sus tejidos, sus redes infraestructurales y las pautas de la parcelación que se apoya en estas. Como resultado de la aleatoriedad con que en un periodo tan largo de tiempo se han sucedido ocupaciones y renovaciones, así como de la diversa entidad de tantas iniciativas, la heterogeneidad es la cualidad que caracteriza una gran parte de estas áreas ocupadas con alta intensidad en el ensanche o en su entorno próximo.

Esa diferencia inserta en su propia naturaleza, esa heterogeneidad, es la que hace que en subsuelo estas áreas muestren un grado de irregularidad mayor que el que aparentan en superficie, debido a la parsimonia impuesta en el ritmo de renovación de los edificios por la alta estabilidad de los antecedentes construidos sin sótanos. Es una irregularidad salteada, que combina solares ocupados en subsuelo con otros no ocupados, y mezcla diferentes cotas de profundización en los cajones construidos según sean mayores o menores es-

tos, más o menos recientes, o situados sobre vías más activas o menos ricas. También se encuentran variaciones en el grado y la calidad de las tramas de redes infraestructurales subterráneas que sirven de soporte a los desiguales desarrollos urbanos. Algunas diferencias en la combinación de ambos elementos —usos y redes— se pueden observar en las que presentan áreas del ensanche Cerdà (FIG. 8a), del barrio de Sants-Les Corts (FIG. 8b) y de un sector de Nou Barris (FIG. 8c).

En la malla Cerdà destaca la regularidad, amplitud y potencia de la trama de redes, digna herencia de las posibilidades advertidas por el ilustre Ingeniero que tal malla trazara y demostración de buena parte de la calidad urbana de cualquiera de sus ámbitos. Pero esa riqueza va unida al orden ortogonal de las directrices de los edificios y a la generosidad de los espacios en las intervías privadas. Esto provoca un patrón formal que, aun siendo diverso, presenta cualidades favorables para un potencial de posibilidades plausible. No es lo mismo que en el barrio de Sants-Les Corts donde no solo la trama de redes presenta una potencia muy jerarquizada, con solo algunas pocas líneas

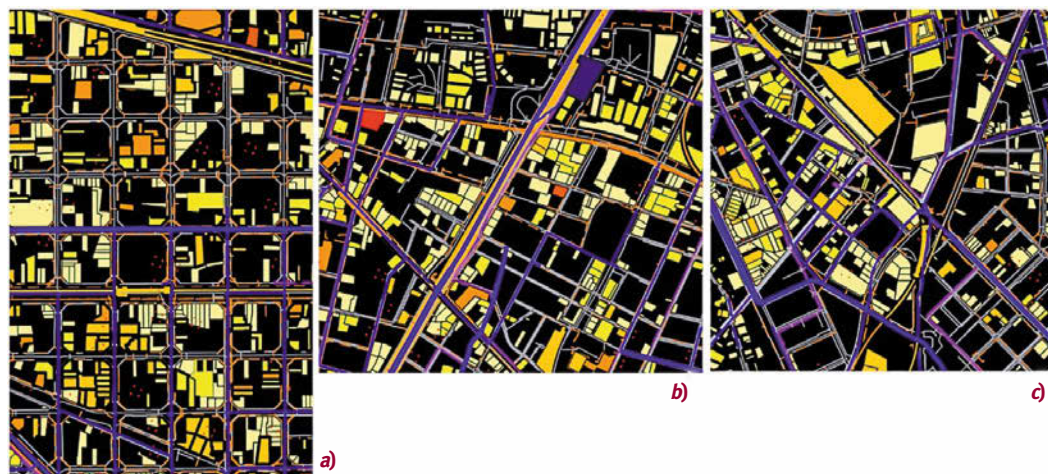


FIG. 8/ a) Fragmento del plano 'Barcelona oculta' (Fig. 2) en el área de la izquierda del ensanche Cerdà comprendida entre las calles Tamarit, Entença, Valencia y Borrell
b) Fragmento del plano 'Barcelona oculta' (Fig. 2) en un sector del barrio de Sants-Les Corts
c) Fragmento del plano 'Barcelona oculta' (Fig. 2) en un sector de Nou Barris

Fuente: elaboración propia ©Rosina VINYES I BALLBÉ.

de rango preferente, sino que, sobre ella, las ocupaciones en subsuelo acentúan las diferencias. Las divergencias en tamaños y cualidades ponen de manifiesto los efectos derivados de los diferentes ritmos que puede alcanzar la renovación de los edificios en las distintas partes de tal conjunto. Y algo distinto es, también, el caso de ámbitos como el de Nou Barris, en el que las menores cualidades de la trama de redes va acompañada de una mayor jerarquización espacial que reparte muy diferentemente las tensiones renovadoras, y de la presencia de una edificación intensa y modesta, aunque reciente, que lleva a eludir la explotación del subsuelo en amplias áreas.

Así, la heterogeneidad en la ocupación intensa de las partes de la ciudad modera el proceso de explotación del subsuelo, da lugar a ritmos prolongados en el tiempo y a un plano de la ciudad salpicado de ocupaciones disgregadas, aunque con importantes expectativas abiertas.

d) Estabilidad en la ocupación sobre rasante con pocos usos más abajo

La consistencia estable de los antecedentes construidos marca su incidencia en el plano del subsuelo de la ciudad, además de por la edad de los edificios y la heterogeneidad constitutiva de los tejidos urbanos, por otras cualidades muy variadas. Y dos de estas son la limitación en el tamaño de los solares edificables, aludida antes, y la reunión de áreas edificadas con

homogeneidad sin espacios enterrados que no necesitan ser renovadas.

En *Ciutat Vella*, el centro histórico, se reúnen varias de las cualidades citadas y, particularmente, la heterogeneidad se hace patente como en ninguna otra parte. Hasta el punto de que si tratamos de definir aquella parte de la ciudad en la que la diversidad y heterogeneidad se acusa con mayor acento hemos de ir a encontrarla allí, en la ciudad más antigua: El centro histórico de la ciudad es el que reúne una mayor diversidad, o grado de irregularidad, en la explotación del subsuelo. Es muy diversa la constitución de la trama de redes, variado el tamaño de los solares, muy amplia la diferencia en la edad de los edificios y también muy disperso el grado de renovación (FIG. 9a). Con estos condicionantes, el subsuelo en esta área es un repertorio de singularidades, tanto en la trama de redes como en los usos implantados, con su principal característica en la reducida proporción de usos sobre una fina e irregular trama de redes. Y en su amplia extensión, de 200 has., no se encuentran repeticiones dominantes en los formatos de las ocupaciones individualizadas (como sí sucede en muchas otras áreas), acoge varios casos extremos (la ocupación de mayor profundidad, con 11 plantas en subsuelo, y las de menor dimensión, en las bodegas de los puestos del Mercado de la Boquería), y reúne una pieza singular en la formada por el conjunto de la excavación arqueológica de la ciudad romana en el Museo de Historia de la Ciudad, prolongado en el subsuelo de una parte de *Ciutat Vella*.

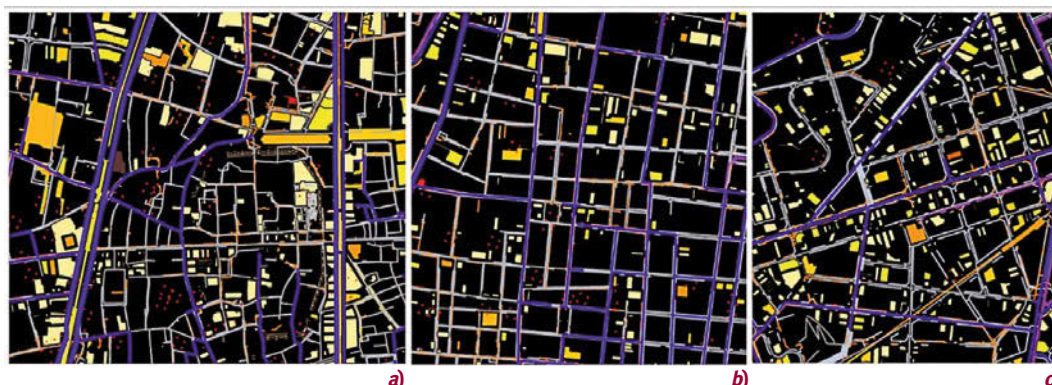


Fig. 9/ **a)** Fragmento del plano 'Barcelona oculta' (Fig. 2) en un sector de Ciutat Vella, el centro histórico
b) Fragmento del plano 'Barcelona oculta' (Fig. 2) en un sector del barri de Gràcia
c) Fragmento del plano 'Barcelona oculta' (Fig. 2) en un sector del barri del Guinardó

Fuente: elaboración propia ©Rosina VINYES I BALLBÉ.

Otras áreas urbanas que están basadas en la reiteración de parcelas de tamaño reducido tienen en esta característica dimensional una cualidad añadida que ha favorecido la continuidad de su carácter urbano y las ha defendido de alteraciones mayores. Entre otros, este es el caso de lo que fue *Vila de Gràcia*, crecimiento urbano previo al derribo de las fortificaciones (y villa autónoma durante un tiempo en el siglo XIX) y hoy barrio de la ciudad con morfología peculiar, además de por otras cualidades, por la reducida presencia de usos en subsuelo. El hecho de que sí cuente con una tupida trama de redes enterradas no incide en esa cantidad de usos, sino que es la acumulación de casas juntas según un patrón constitutivo común y bastante estricto lo que ha actuado (dificultando la construcción de sótanos) para justificar tal realidad, patente en la FIG. 9b.

Esa misma cualidad de la repetición de los tipos de fincas, acumulados en cantidad hasta llegar a configurar un área de relativa homogeneidad, es la que ha servido para que se encuentren, en ocasiones, situaciones de reducida presencia de usos en subsuelo, incluso aunque se dé una relativa amplitud espacial en superficie. En estos casos, la repetición de los tipos de casas puede ir asociada a una especialización residencial que mantiene alejada la complejidad funcional y preserva un cierto sosiego renovador. Es el caso de una parte del barrio del Guinardó (FIG. 9c), en el que la consolidación de un barrio de parcelas de edificación aislada con espacio libre asociado no conllevó, en su momento, la necesidad de formar sótanos en las casas y, en las décadas transcurridas hasta ahora, tampoco le ha llegado el tiempo de una renovación generalizada, ya que mantiene bastantes cualidades

del estatus originario, aquel que inmortalizara Juan Marsé en algunas de sus más celebradas obras.

De ahí que quepa apreciar cómo la estabilidad en la ocupación de algunas áreas urbanas mantiene latente un proceso de baja velocidad en la incidencia en el subsuelo. En ello, la pequeña dimensión de las parcelas o la homogeneidad del carácter del área urbana en superficie, actúan de freno a la introducción de usos en subsuelo y a la alteración del espesor de la ciudad que ello conlleva.

e) Abundancia de redes sin apenas usos en subsuelo

La consistencia que ofrece el suelo para cualquier iniciativa de construcción en un solar urbano es algo que tiende a aprovecharse en primera instancia de forma natural. Además de la función de soporte o fundamento para el edificio, ofrece solución para el primer solado y, habitualmente, con amplia capacidad de carga directa, sin artificios mayores. Por eso, no debe extrañar que en la ciudad se hayan producido desarrollos urbanos sobre amplias superficies siguiendo pautas tan primarias como las citadas y, por tanto, sin mayor implicación del subsuelo o, al menos, sin habilitar usos enterrados. En ocasiones, se dieron motivaciones añadidas para justificar tal solución (dificultades geotécnicas, costes extraordinarios...). Pero, ciertamente, es solución hoy ya más común conseguir formar algún espacio soterrado para usos auxiliares, como el almacenamiento (de mercancías, de vehículos...), al contar con el aliciente para el propietario de que tal extensión, por amplia que sea, pasa desapercibida, al no contar-

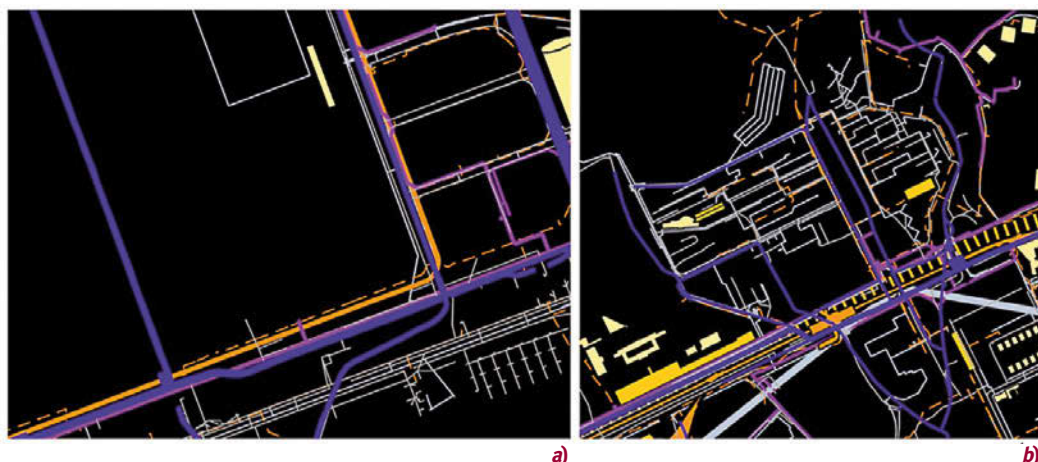


FIG. 10/ **a)** Fragmento del plano 'Barcelona oculta' (Fig. 2) en un sector del barrio de la Zona Franca
b) Fragmento del plano 'Barcelona oculta' (Fig. 2) en un sector de la zona alta, en torno a la Avda. de la Vall d'Hebron

Fuente: elaboración propia ©Rosina VINYES I BALLBÉ.

se en la superficie edificable admisible para el solar en las normativas urbanísticas al uso. Ahí radica una contradicción patente, al disociarse la intensidad de uso real de los predios de sus efectos, por el solo hecho de que sea aparente o no el volumen que acoge los usos.

Pero otras veces es propiamente la función del edificio la que justifica una solución de edificación apoyada sobre el suelo. Es el caso de las naves dedicadas a la industria y los pabellones de almacenamiento que implican grandes cargas y el trasiego de vehículos pesados, en los que resulta consustancial con el sentido funcional del edificio desarrollar la actividad, protegida de la intemperie, sobre el soporte continuo y consistente que puede ofrecer el suelo saneado. Este es el caso de áreas industriales que pueden tomar una amplia extensión. El plano del subsuelo expresa sobre un sector del área industrial de la Zona Franca (FIG. 10a) la importancia que puede llegar a alcanzar la tecnificación de las redes en ellas como soporte para un funcionamiento optimizado de las actividades, aunque sin apenas usos soterrados.

También en áreas mayoritariamente residenciales de la primera periferia de Barcelona se encuentran situaciones semejantes, aunque los motivos sean distintos que en las industriales referidas. En los polígonos de vivienda masiva de mediados del siglo xx, cuando la urgencia de la necesidad apremiaba y los medios escaseaban, se levantaron conjuntos de grandes edificios que evitaban introducir usos en subsuelo aunque no era menor el conjunto de redes de servicio subterráneas que requería su funciona-

miento. En torno a la Avda. de la Vall d'Hebron se produjeron algunos de estos crecimientos (FIG. 10b) junto a grandes fincas de instituciones, también sin apenas usos en subsuelo.

En estos casos, la potencia de la trama de redes sobre el plano denota la intensidad de la ciudad en superficie, si bien en desarrollo de un proceso que evitó los usos soterrados.

f) Nudos de redes mayores con aglomeración de usos

Las uniones o intersecciones de las redes mayores señalan en el plano ciertas posiciones en las que los usos se aglomeran irregularmente y dan lugar a las más intensas concentraciones de usos en subsuelo. Estos efectos van asociados a la accesibilidad que aportan las diferentes líneas de transporte público a esos emplazamientos. En superficie, se encuentran allí áreas que detentan grados variables de centralidad urbana. Unas veces con entornos urbanos formalizados a lo largo de la vida moderna de la ciudad, otras, como intersecciones señaladas en un medio intenso y desmadejado, y aun otras veces, acompañados de despliegue de riqueza urbana de formato singular y reciente factura. Lo que, en cualquier caso, resulta común a esas posiciones es que en ellas se materializa el mayor grado de desorden en la ocupación del subsuelo que es capaz de mostrar el mapa. Se trata de un desorden creado por la manifestación en bruto de las necesidades que los efectos de la centralidad urbana han ido provocando allí sucesivamente. Al

quedar ocultas las instalaciones y solo ofrecer la visión desde el interior, fue la eficiencia en el servicio que habían de acoger lo que probablemente guió su encaje en el lugar para cada una de ellas, en compatibilidad con lo que previamente ya había sido construido. La suma de efectos sobre suelos públicos y privados ilustró en tales ocasiones una cierta competencia de posición por proximidad al punto nodal.

No obstante, dentro de esa definición de nudos en el mapa de la ciudad se dan diferentes situaciones que responden al grado de desarrollo en que se encuentra el proceso de formación de la aglomeración de usos y redes en cada caso. Así, por ejemplo, el entorno de la Plaza de Cataluña (FIG. 11a), sobre la cota +19, refleja un estado configurado a lo largo de décadas de acciones y reformas que, si bien se iniciaron sobre el soterramiento de los ferrocarriles urbanos, se han extendido en usos, motivos y formatos con complejidad. En ese proceso, sin embargo, queda patente aun un cierto reparto de la superficie en planta del lugar, con muy pocas superposiciones a distinto nivel, consecuencia de los distintos tiempos en que se abordaron las obras de construcción de las piezas mayores del conjunto.

No sucede lo mismo en posiciones menos internas al núcleo urbano, en donde las intervenciones han compartido mayor simultaneidad y corresponden a estrategias más planificadas. En la Plaza de Lesseps, sobre la cota +99, en el nudo participa también la circulación rodada (FIG. 11b) y en él se plantea el conflicto de superposición de construcciones sostenidas en el medio sólido. Se trata de una cualidad distinta a la que habitualmente rige en superficie, con un *collage* de competencias particular sobre la misma vertical. Es algo también presente en una posición geográfica aún más elevada y más externa al centro urbano, en el nudo situado a la cota +161 sobre la Avda. de la Vall d'Hebron (FIG. 11c). Allí, en una posición con mayor pendiente y una mayor perspectiva espacial, las construcciones se reparten a diferentes profundidades y queda patente el papel que pueden tomar los edificios que actúan de conectores verticales entre aquellas. Los progresos técnicos en la construcción activan acusadamente estas posibilidades de intervención y abren perspectivas de futuro importantes por las probabilidades de progreso implícitas, si bien con interrogantes abiertos acerca del alcance posible de la intervención humana, o por las dificultades de reconsideración de lo que allí queda hecho, por ejemplo.

También en posiciones externas surgen nudos de otros formatos, caracterizados por una ge-

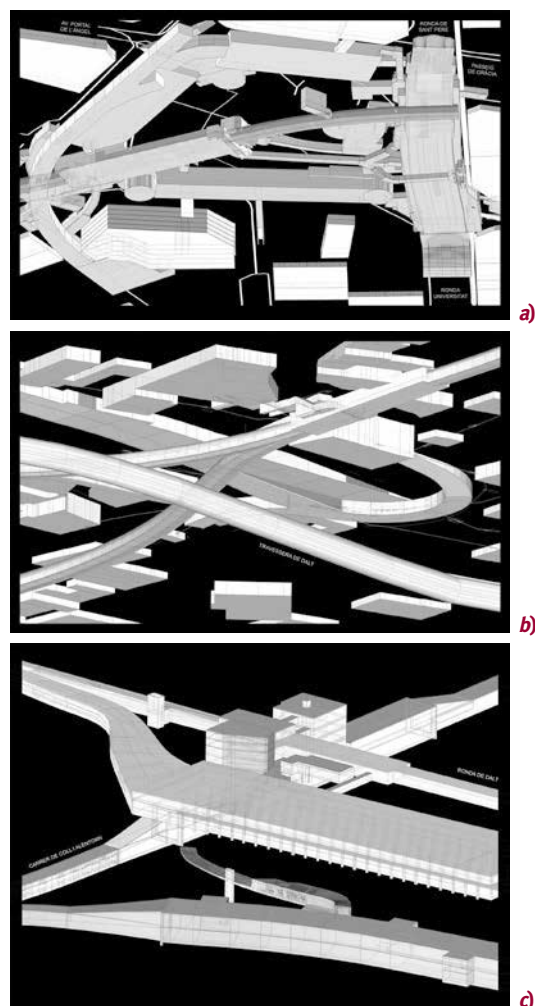


FIG. 11/ a) Representación tridimensional del subsuelo de la Plaza de Cataluña, de Barcelona, vista desde un punto hipotético situado en profundidad
b) Representación tridimensional del subsuelo de la Plaza de Lesseps, de Barcelona, vista desde un punto hipotético situado en profundidad
c) Representación tridimensional del subsuelo de la intersección de las calles Coll i Alentorn y Ronda de Dalt, en la zona alta de Barcelona, vista desde un punto elevado sobre la rasante del terreno

Fuente: elaboración propia ©Rosina VINYES I BALLBÉ.

nerosa proyección espacial. En torno al recinto del Fórum 2004 (FIG. 12), en posición costera, sobre un nudo de redes de compleja naturaleza (evacuación de aguas, viarias y otras infraestructuras) se ha desplegado todo un conjunto de instalaciones y actividades para las que el subsuelo ha sido común recurso. La

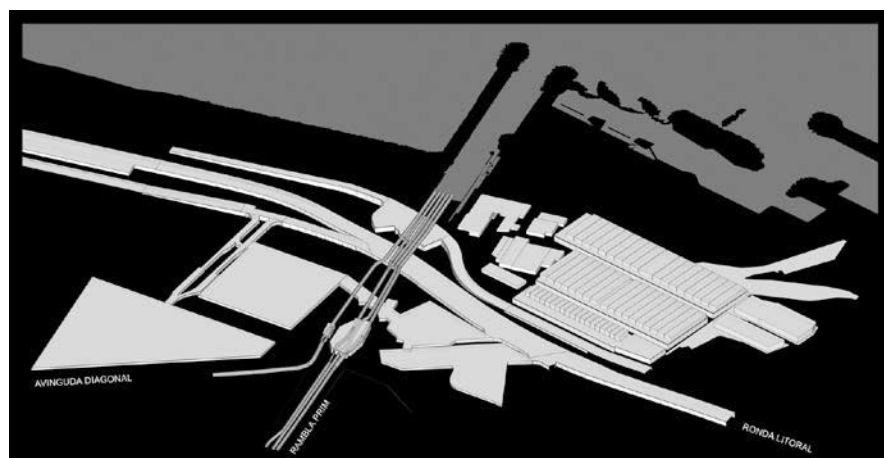


Fig. 12/ **d)**
Representación
tridimensional
del subsuelo del
área del Fórum
2004, sobre la
costa de
Barcelona, vista
desde un
hipotético punto
situado en
profundidad

Fuente:
elaboración propia
©Rosina VINYES I
BALLBÉ.

amplia extensión a la que alcanzó la iniciativa ha contribuido a manifestar sus efectos como una adición de superficies, fundamentalmente, en lo que es una muestra reciente de lo que hoy llega a acoger ese espesor de la ciudad bajo el suelo a cielo abierto.

5. Una dimensión añadida de la ciudad

Como se puede ver, esa parte de la ciudad bajo el nivel de las calles, viva como la ciudad misma, está desarrollando procesos diferentes: La activación intensa dispersa, en unos casos, la moderación en la ocupación, en otros, el freno, la ausencia o —su contrario— la acumulación focalizada en diferentes grados, son transformaciones que se hacen presentes en el momento actual del subsuelo de Barcelona y quedan patentes en el mapa «Barcelona oculta» de 2015. Se trata de una acumulación ingente de punzonamientos en profundidad unidos al tendido de redes que alcanzan la

extensión del suelo urbano, muchas de calibre fino y otras más gruesas, aptas estas para el transporte de personas o grandes conductos hidráulicos. En conjunto una gran cantidad de ciudad inserta en la masa del 'continente oscuro' (en afortunada expresión de HILLMAN). Alcanza una presencia nada irrelevante, omnipresente sobre la total extensión urbana, con modales que desarrollan pautas propias y gran responsabilidad en el funcionamiento de la parte de la ciudad que emerge sobre la rasante de las calles, pero no independiente sino directamente asociada a ella. Por ello, en lugar de un sistema urbano completo, alternativo o complementario, al que se reúne sobre el suelo, se contempla aquí una realidad activa y creciente que desarrolla la dimensión en profundidad y se vuelve parte de la completa ciudad. Así, más que de un «urbanismo subterráneo» se ha de hablar aquí de la dimensión oculta de la ciudad, parte importante del espesor real del fenómeno urbano e inevitable reto añadido a las visiones convencionales de la entidad física de las grandes ciudades.

6. Bibliografía

- BARLES, S. & A. GUILLERME (1995): *L'urbanisme souterrain*, París: PUF.
- BARLES, S. & S. JARDEL, (2005): *L'urbanisme souterrain: Étude comparée exploratoire*, París: APUR-CNRS-Univ. Paris 8.
- DE CESARIS, A., (2012): *Il progetto del sottosuolo*, Roma: Gangemi.
- HEIM DE BALSAC, R. (1985): «The History of GECUS: A Great Adventure in Contemporary Urban Development». En *Underground Space*, v. 9, n. 5-6, p.: 280-287.
- HÉNARD, E. (1911) (2012): «Las ciudades del porvenir». En *Estudios sobre la transformación de París y otros escritos de urbanismo*, Barcelona: Fundación Caja de Arquitectos, p.: 267-277.
- HILLMAN, E. (1983): «Cities Beneath». En *The Environmentalist*, n. 3, p.: 187-198.
- SOLÀ-MORALES, M. (2008): *Diez lecciones sobre Barcelona*, Barcelona: COAC.
- UTUDJIAN, É. (1952): *L'urbanisme souterrain*, París: PUF.
- VINYES I BALLBÉ, R. (2015): *Barcelona oculta. La rellevància del subsòl en una gran ciutat contemporània*, Barcelona: DUOT, UPC-Barcelona Tech. (Tesis doctoral, dirigida por Ángel Martín Ramos, consultable en <http://hdl.handle.net/10803/323901>).

Renovación urbana y masificación turística en la ciudad antigua: pérdida de población y conflictos sociales

Pedro MARÍN COTS (1) & Antonio GUEVARA PLAZA (2)
& Enrique NAVARRO-JURADO (3)

- (1) Universidad de Málaga, Director del Observatorio de Medio Ambiente Urbano (OMAU)
(2) Universidad de Málaga, Departamento de Lenguaje y Ciencias de la Computación
(3) Universidad de Málaga, Facultad de Turismo, Departamento de Geografía

RESUMEN: El turismo urbano como consecuencia de la renovación de los centros históricos ha tenido un fuerte desarrollo en los últimos años, lo que supone una importante fuente generadora de actividades económicas y de empleo. Sin embargo la masificación de visitantes en los ámbitos históricos y patrimoniales tienen efectos no deseados, tanto sobre la trama urbana, como sobre la población residente; saturación del espacio público, ruido, o excesiva concentración de apartamentos turísticos son algunos de ellos, que suponen una continua pérdida de población en la ciudad antigua, y la ruptura del equilibrio del hábitat urbano. Esta investigación analiza los conflictos que produce el crecimiento del turismo en los centros históricos, dado que, al mismo tiempo, son un barrio de la ciudad y una referencia simbólica para el turismo. El caso de estudio es Málaga, que está transformando su imagen turística, a la vez que está padeciendo los impactos negativos de su éxito. Esta investigación contrasta los conflictos del crecimiento turístico con las propuestas del PGOU de Málaga, el PEPRI del Centro Histórico, el Programa Urban y la reciente Agenda Urbana de 2015, entre cuyos objetivos está el de impulsar el crecimiento de la población en la Ciudad Antigua. El método de trabajo analiza datos de población, uso del suelo, ruidos y densidad de la hostelería, tratados con el programa ArcGIS, así como con los software Gusic y Qugis. Se aportan otros datos, como los recorridos de los visitantes y las encuestas de opinión a residentes y turistas. El exceso de concentración turística en el Centro Histórico está generando desajustes y desequilibrios con la trama urbana clásica y conflictos con la población residente, y las políticas urbanas municipales no están solucionando dichos conflictos.

DESCRIPTORES: Renovación urbana. Centros Históricos. Turismo urbano. Morfología urbana. Saturación. Conflictos sociales. Pérdida de Población.

Urban renovation and massive tourism in the historic city: loss of population and social conflicts

ABSTRACT: Urban tourism, resulting from the renovation of historical centers or emblematic areas of the city, has experienced a strong development over the last years, becoming an important source of economic activity and employment. However, the concentration of visitors in the historical and cultural heritage areas has shown undesirable effects either on the urban layout, or on the population. Saturation of public spaces, increase of noise and excessive concentration of tourist apartments are some of these effects, causing a continuous loss of population in historical areas as well as a breakdown of the urban habitat balance. This research analyzes the conflicts produced by the growth of tourism in historic centers, considering that they are one of the city neighborhoods and, at the same time, a symbolic reference for tourism. The case study is Malaga, which is currently transforming its tourist image, suffering the negative impacts of its tourist success. This research contrasts the conflicts of tourism growth with the proposals of the General Plan of Malaga, the Historic Center Renovation Plan (PEPRI), the EU URBAN Programme and the recent Urban Agenda 2015, whose objectives include the promotion of population growth in the old city Center. The method analyzes data on population, land use, noise and density of restaurants and bars, processed by ArcGIS program, QGIS and GuSIC software. Other information is provided, such as the routes of the visitors and the opinion polls of residents and tourists. The excessive concentration of tourism in the Historic Center is creating mismatches and imbalances in the classic urban morphology of the city and conflicts with the resident population and municipal urban policies are not solving these conflicts.

KEYWORDS: Urban renovation. Historical City Centers. Urban tourism. Urban morphology. Saturation. Social conflicts. Population loss.

1. Diversos sistemas de renovación urbana y confluencias comunes

La evolución de las ciudades en las últimas décadas ha seguido caminos diferenciados que sin embargo han conducido en muchas ocasiones a resultados similares. No solo el proceso de urbanización se ha acelerado en el conjunto europeo, sino que la ciudad se ha convertido en receptora principal de las rentas derivadas del turismo urbano (FONTS SENTIAS 2006).

Los procesos de urbanización de las ciudades hacia las periferias en los años sesenta fueron rompiendo la imagen clásica de la ciudad eu-

ropea, donde la alta densidad de población por hectárea, la complejidad de usos y funciones, y la proximidad de los servicios básicos era tanto una forma de configuración urbana como ámbito cultural habitual.

El crecimiento hacia el exterior no siempre fue lineal como una progresiva mancha de aceite, sino que en muchas ocasiones fue deslavazado, a saltos, dejando espacios sin urbanizar entre la ciudad consolidada y la nueva (SOLA MORALES, 1997). Ello se puede apreciar básicamente en España, Grecia, el sur de Italia y de una forma menos errática en Francia.

Este proceso que duró hasta la crisis industrial de los años ochenta, dejó en mayor o menor

Recibido: 12.04.2016; Revisado: 26.07.2016.
Correo electrónico: pmcots@gmail.com; guevara@uma.es; enavarro@uma.es

Los autores agradecen los valiosos comentarios de los evaluadores anónimos.

medida abandonados a su suerte a un gran número de centros históricos europeos, donde la falta de reposición de infraestructura, y el envejecimiento de una población atrapada sin posibilidades de salir a la periferia, supuso una degradación de la imagen de la ciudad antigua, que era simultáneamente el reflejo de la propia ciudad.

La necesidad de reconversión industrial motivó que espacios cuya falta de actividad había convertido en obsoletos, zonas portuarias, antiguos alojamientos militares, áreas industriales sin actividad, fueran objeto de renovaciones urbanas con el objetivo no solo de recomponer la ciudad, sino de crear valores añadidos en la economía y una mayor atención al alto nivel de desempleo (CAMPOS VENTURI, 1978; 1991).

En los primeros años noventa la Unión Europea se hace eco por una parte en el *European Institute for Urban Affairs* de los proyectos de ayuda social vinculada a barrios degradados que se inicia en Reino Unido con las *City Challenge* (PRESCOTT, 2000), y por otra de los trabajos de recuperación urbana integrada que inicia la ciudad de Bolonia, cuyas enormes 400 hectáreas de ciudad histórica necesitaban de una actuación urgente que se inicia a finales de los sesenta con el impulso de Pier Luigi Chervellati, cuyo modelo de recuperación y rehabilitación de edificios y espacios públicos históricos sería imitado posteriormente por muchas ciudades europeas (CERVELLATI, 1973, 1977). El mantenimiento de la población en la ciudad antigua restaurada, en lugar de facilitar su dispersión hacia las periferias como empezaba a ser habitual en Europa fue un cambio cultural decisivo en la metodología de la configuración de la ciudad.

Los programas de recuperación urbana integrada Urban (MARÍN, 2010) que se inician en toda Europa en 1994, dando continuidad a los programas piloto urbanos, pretenden precisamente recuperar barrios degradados, que en muchos casos coinciden con los espacios que ocupan los centros históricos.

Urban, que aunque está a punto de ser olvidada en la burocracia comunitaria, finalmente acaba consolidándose como prácticamente la única política urbana que ha sido capaz de producir la Unión Europea. Y es a través de

los programas Urban, que posteriormente daría lugar a las redes de ciudades Urbact, cómo muchas ciudades recuperan sus centros históricos y ponen en valor su patrimonio cultural ante un turismo cada vez más activo y al mismo tiempo urbano (BERRY, 1993).

Otras ciudades, con o sin Urban, emplean recursos públicos y privados para remodelar antiguos espacios obsoletos como es el caso de Londres a lo largo del río Támesis, en la zona de Canary Wharf, o más recientemente en King Cross (DOMÍNGUEZ, 2013) aprovechando la sinergia del Eurostar en St. Pancras, o los extensos terrenos del área de Battersea, donde el maravilloso edificio que fue portada de Animals de Pink Floyd está siendo remodelado para integrar 250 viviendas y un centro comercial en una operación que ocupa 300 ha. y más de 260.000 m² de nuevas viviendas y oficinas.

Operaciones de integración Puerto-Ciudad (ANDRADE, 2012) se hicieron comunes en toda Europa para continuar recuperando espacios obsoletos y dándoles nuevos usos productivos, el Port Vello de Génova, el Port Vell de Barcelona, la ampliación de la ciudad hacia el mar en Oslo o Amsterdam, los nuevos muelles urbanos en Málaga con el Museo Pompidou y el Palmeral de las Sorpresas, o la American's Cup en Valencia.

2. Renovación Urbana y Turismo

2.1. Turismo y saturación urbana

Las ciudades han utilizado diversas herramientas para reestructurar su espacio urbano, hacerlo más aprovechable para sus ciudadanos, al tiempo que útil como atracción para visitantes y turistas. En ese sentido siempre, desde que en los primeros sesenta se inicia el turismo de masas, ha habido ciudades clave en su simbología patrimonial y turística. Ya lo fueron en el turismo clásico del siglo XVIII, el generado por los recursos económicos vinculados a la revolución industrial en el XIX y principios del XX¹. Venecia, Florencia, Roma, Atenas, París o Londres han gozado de la atención de los viajeros urbanos de una manera evidente desde hace siglos, como las costas mediterráneas lo han sido en España, Italia o Grecia para un turismo no urbano, y que contribuyó a transfor-

¹ Los Grand Tour británicos por el continente son una referencia al igual que los relatos como el de Goethe en su «Viaje a Italia» de dos años a finales del XVIII, o de Stendhal «Roma, Nápoles y Florencia» a principios del

XIX. El escritor francés dio su nombre precisamente al síndrome causado por la belleza y exuberancia del arte italiano a los viajeros románticos de la época.

mar las costumbres, la fisonomía y la economía de pueblos enteros en muy pocos años en una espiral súbita.

Ya en los años ochenta Venecia, quizá el ejemplo más elocuente por la dimensión reducida de la parte que es una isla, tenía un nivel muy alto de visitantes, al igual que ciudades como Roma, Florencia o Pisa. Sin embargo el acceso en aquellos años era prácticamente inmediato y más relajado que hoy en día donde las aglomeraciones de turistas urbanos son habituales.

En Venecia, estimaciones de 33 millones de visitantes al año en 2014 (CITTÀ DI VENEZIA, 2015; DA MOSTO, 2009) ocupan de manera casi permanente la ciudad como jamás soñaron hacerlo las tropas austriacas en el siglo XIX. La dificultad de vida para los residentes en la isla ha supuesto que actualmente solo vivan 60.000 personas, la mitad que hace 50 años. Al mismo tiempo los problemas ambientales de la laguna y un progresivo aumento del nivel del mar, junto con el continuo recorrido por los canales de grandes trasatlánticos han roto hace tiempo lo que se podría considerar un equilibrio entre el territorio y la capacidad que tiene de soportar la actividad humana (UNESCO, 2016).

Antes que en espacios urbanos, la idea de equilibrio y capacidad de carga se desarrollaba en espacios naturales, uno de cuyos ejemplos más conocidos son las Islas Galápagos, donde hasta hace unos años estaba limitado el número de visitantes al año con la idea de que un exceso de actividad humana no afectara de manera negativa al medio natural.

Sin embargo sabemos que tenemos la necesidad de un enfoque holístico para comprender la complejidad urbana y natural, y observar la idea de sostenibilidad como una forma metodológica de actuación equilibrada e integrada (SINGH & *al.*, 2012)

El miedo a la pérdida de recursos económicos si se frenan los desequilibrios más evidentes del turismo se ha convertido en un arma arrojadiza que recuerda en muchos casos la también falsa dicotomía Ecología- Empleo. Sin embargo apenas hay estudios que nos señalen los niveles de rentabilidad para las ciudades que dejan los cientos de miles de cruceristas. La especialista Elizabeth Becker señala que:

«dos compañías – Carnival y Royal Caribbean, con base en Panamá y Liberia respectivamente

controlan una gran parte del negocio mundial (BECKER, 2016: 140). Los cruceros prometen que un número de pasajeros gasta una cantidad de dólares que en realidad no gasta, y que los negocios locales van a ganar. Pero no ocurre porque tienen muchos acuerdos con empresas para llevar allí a los clientes».

El ejemplo extremo de Venecia tiene réplicas similares en muchas ciudades italianas de gran riqueza patrimonial, en ciudades griegas encabezadas por Atenas y también en ciudades que no tenían un peso determinante desde el punto de vista patrimonial o histórico, pero que han emergido en las últimas décadas a través de eventos de gran audiencia popular, y las han situado en la cabeza de ciudades visitadas, como por ejemplo Barcelona a partir de la olimpiada de 1992.

Es una evidencia que el turismo es un recurso económico muy importante en las grandes ciudades turísticas, que puede representar un 15% del PIB local (en las áreas turísticas de sol y playa donde la dependencia del turismo es prácticamente total, los porcentajes del PIB deben ser todavía más elevados), pero también es cierto que la excesiva masificación que se está produciendo en algunas ciudades en los últimos años conlleva severas molestias para los vecinos residentes y para los propios turistas que se ven reflejados como en un espejo allí donde vayan (MUÑOZ, 2012).

Ciertamente la demanda turística ha cambiado sus hábitos de forma considerable, se ha diversificado y obtiene precios muy asequibles tanto en el transporte aéreo de bajo coste, como en los apartamentos y habitaciones turísticas, cuya oferta reglada o irregular ha aumentado rápidamente. En Barcelona, solo en 2014, hubo un aumento de pernoctaciones en apartamentos de usos turísticos (HUT) reglados del 55,9% respecto a 2013: de 5,49 a 8,56 millones de pernoctaciones (TURISMO DE BARCELONA, 2015).

A este crecimiento se le unen los apartamentos alquilados en el modelo denominado «turismo colaborativo» con plataformas como Airbnb o Homestay. El rápido éxito de estas empresas y de esta oferta alojativa ya está suponiendo un grave problema estructural y un foco de conflictos para la población local, como reconocen las autoridades públicas locales de Barcelona. Parte de la solución estaría en ordenar los usos turísticos por barrios, lo que ya se plantea el Plan Estratégico de Turismo de la Ciudad de Barcelona 2015.

2.2. La búsqueda del equilibrio entre Turismo y Ciudad Antigua

En Barcelona desde 2013, con el plan de usos y con la reciente moratoria de un año en la otorgación de licencias para nuevos alojamientos turísticos², estudian cómo evitar que en los próximos años sea la nueva Venecia por los 13 millones de visitantes y 27,36 millones de pernoctaciones que soporta anualmente (en 2014 un 16,6% más que en 2013), y cómo evitar el punto de no retorno que supuestamente padece la bella isla del Véneto. Desde 2006 Ciutat Vella, el distrito más castigado por la masificación turística como suele pasar en los ámbitos de las Ciudades Antiguas, ha perdido 13.000 habitantes (AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, 2013).

Las regulaciones de usos relacionados con el turismo conllevan un debate político y ciudadano, de base claramente económica, entre los partidarios de regular unos usos que perjudican básicamente a los ciudadanos residentes y los que consideran que tal actitud va a perjudicar la llegada de visitantes a la ciudad conal, y por tanto a su economía³.

En una asamblea vecinal en Málaga sobre las cuestiones relacionadas con la Ciudad Antigua, de la que fui testigo presencial, un periódico local recogió las declaraciones de un sufrido vecino de terrazas, ruidos y estrés urbano que simboliza lo que muchos vecinos piensan:

«Los vecinos se van de aquí porque no pueden entrar. Dejados vivir, no nos deis más, pero tampoco nos quitéis lo que tenemos»⁴.

Los conflictos sobre la pérdida de calidad de vida de los vecinos residentes en los centros históricos es común a muchas ciudades, y las nuevas regulaciones restrictivas que algunos ayuntamientos están elaborando, impulsan a la protesta y a la movilización de comerciantes

y hosteleros, en una situación complicada de gestionar, pero que en todo caso es un conflicto urbano nuevo y de plena actualidad que es necesario resolver.⁵

La regulación del turismo en los centros históricos es una cuestión muy reciente que apenas tiene un incipiente tratamiento normativo, como el señalado del Ayuntamiento de Barcelona o la regulación de apartamentos turísticos de la Junta de Andalucía. Desde el punto de vista académico, si se han realizado algunos estudios desde los años setenta hasta la actualidad, aunque más en el ámbito de la economía y la econometría que desde el ámbito territorial, urbanístico o ambiental. Precisamente en Amsterdam, ciudad que también ha señalado la falta de equilibrio entre los turistas y residentes ha producido interesantes estudios (NIJKAP, 2007; NEUTS, 2013).

3. Málaga, la renovación de la ciudad antigua como impulso económico y turístico

El largo proceso de renovación y rehabilitación urbana iniciado en 1994 ha sido claramente el impulsor de las nuevas actividades económicas que se desarrollan en el conjunto del Centro Histórico, y principalmente en el ámbito de la Ciudad Antigua, el viejo espacio interior a las murallas de la Málaga Nazari (ver FIG. 1).

Desde los años sesenta, el enfoque del crecimiento urbano hacia el exterior dejó olvidado el Centro Histórico de Málaga, en el que apenas se realizaron tanto inversiones públicas como privadas hasta entrados los años noventa. Esta degradación del medio ambiente urbano facilitó la opción de irse a vivir a los nuevos barrios exteriores de la ciudad, cuando no a los suburbios. Una parte importante de quien se quedó en el ámbito central de la ciudad era una población carente de recursos económi-

² Para tratar de poner remedio a esta situación el Ayuntamiento de Barcelona suspendió temporalmente por un año la emisión de licencias de hoteles, apartoteles, apartamentos turísticos, pensiones, hostales, viviendas de uso turístico, residencias de estudiantes y albergues juveniles. La disparidad de opiniones entre asociaciones vecinales afectadas, y la administración local por una parte, y las agrupaciones empresariales por otra, de forma similar a otras ciudades plantean la falsa dicotomía, creación del empleo versus sostenibilidad urbana.

³ El director del Observatorio de la Urbanización de la Universidad Autónoma de Barcelona, Francesc Muñoz, señala que, «dado las molestias inevitables de la avalancha turística, vinculada a la globalización general de la que formamos parte, por lo menos sería conveniente obligar a que los operadores turísticos pagaran contrapartidas económicas,

en forma por ejemplo de «patrocinar escuelas o guarderías en la ciudad, o recuperar calles como el Paralelo». De esa forma parecer ser que las incomodidades turísticas serían más apreciadas por los residentes, ¿o no?» El Mundo, 27 de junio de 2015.

⁴ Comentario de un vecino asistente a la reunión de participación ciudadana de la EDUSI Carreterías y Lagunillas, recogido por el periódico Málaga Hoy, Sebastián Sánchez. 29 de septiembre de 2015.

⁵ «El Ayuntamiento de Madrid quiere frenar la apertura de bares en el centro. Junto con asociaciones vecinales piden a la Comunidad modificar la ley que permite abrir locales de ocio con la declaración responsable.» El Mundo, 1 de marzo de 2016. Madrid se suma a la problemática más conocida en ciudades como Barcelona o Málaga.



FIG. 1/ Ámbitos de estudio del Centro Histórico, la Ciudad Antigua y los sectores de Beatas y Larios-Strachan. La recuperación de la Ciudad Antigua de Málaga, 1994-2016, como un modelo de supermanzana con el tráfico ordinario perimetral, el interior peatonal y de acceso a vecinos

Fuente: elaboración propia a partir de Google Maps.

cos, con niveles de edad elevados, en un ambiente en el que casi no había jóvenes y niños.

Hacia 1960 la población de lo que conocemos como Ciudad Antigua se acercaba a los 21.000 habitantes, que era 8.968 en el censo de 1981 y 6.200 cuando en 1994 se redactó el primer Plan Urban. En 2015, pese a un ligero aumento de población en los primeros años 2000, ha vuelto a descender a 4.720 habitantes. (MARÍN, 2007, 2016).

La marginación del área central de la ciudad fue en los años sesenta y setenta una costumbre muy extendida en ciudades europeas. El crecimiento económico y las nuevas formas de vida que dejaban atrás una dura etapa autárquica, apostaban por los nuevos ensanches, aunque en el caso de Málaga la falta de planeamiento urbanístico hizo del crecimiento de la ciudad algo desordenado, incluso caótico sin la mínima ordenación racional del territorio (QUERO, 1985).

Cuando el primer gobierno democrático en 40 años se abrió paso en 1979, la imagen del crecimiento urbano de Málaga era la de una ciudad hecha a trozos y deslavazada, con una clamorosa ausencia de un espacio público que vertebrara la ciudad, falta de equipamientos comunitarios y zonas verdes.

Las actuaciones urbanas integradas, desarrolladas desde entonces, de recuperación del espacio público, calles, plazas y edificios, económico, apoyo a empresas y comercios, y social, han cambiado de manera muy importante la imagen del Centro Histórico de Málaga, cuya oferta museística⁶ ha contribuido a convertir la ciudad en un centro de referencia del turismo urbano.

El objetivo prioritario de Urban, al igual que el del PEPRI (AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA, 1990, 2014) que le dio cobertura urbanística, era renovar los numerosos espacios degradados,

⁶ Ciertamente entre 2000 y 2015 se han inaugurado un número considerable de museos: el Picasso, el Thyssen,

el de Arte Contemporáneo, el Pompidou, y el Estatal Ruso entre otros.

modernizando las infraestructuras y servicios, de forma que la Ciudad Antigua y sus Arrabales fueran atractivos para vivir. El aumento de población, de nuevas familias que fueran a vivir al Centro era un objetivo fundamental, al igual que la peatonalización de los espacios interiores de la ciudad antigua (FIG.1).

4. Evolución del turismo urbano en Málaga

El turismo como gran aportación a la economía de Málaga y de España comenzó, como es conocido, a finales de los cincuenta y primeros sesenta, coincidiendo prácticamente con el Plan de Estabilización de 1959 y el intento de la dictadura de salir de la autarquía económica y abrirse a los mercados europeos.

Entonces la vinculación de Málaga al turismo y a la propia marca de la Costa del Sol se realizaba a través de Torremolinos, «barrio» que ofertaba más del 90% de las plazas turísticas de la capital. Se entiende por ello que la segregación de Torremolinos en 1988 dejase a Málaga sin prácticamente oferta turística más allá de media docena de hoteles.

En realidad el turismo apenas visitaba Málaga ciudad, era básicamente demandante del segmento «sol y playa», y no se trataba de un turismo urbano como el que en los años dos mil comenzó a consolidarse. Málaga no era una capital de tipo monumental o histórica como Córdoba, Granada o Sevilla, y tampoco el turismo urbano era un producto tal como hoy lo conocemos, salvo en las ciudades internacionales de referencia patrimonial.

4.1. El rápido crecimiento del turismo urbano

Con la recuperación del Centro Histórico a partir de 1995, Málaga, al igual que otras poblaciones europeas, encontró una forma de dar valor a la ciudad antigua y su manera de formar parte de las ciudades que competían por hacerse un espacio en el pujante turismo urbano.

Previamente en 1988, la independencia de Torremolinos de la ciudad de Málaga había dejado a ésta prácticamente sin oferta hotelera, ya que se concentraba notablemente en el antiguo barrio turístico, mucho más vinculado al turismo de la Costa del Sol que la propia capital.

Entre 1988 y 2000 se va configurando una nueva oferta hotelera en Málaga, que se fortalece de forma notable en el nuevo siglo. Entre 2000 y 2015 ha pasado de tener 83 establecimientos a 137, lo que supone un crecimiento del 65%. El total de plazas hoteleras ofertadas era de 10.412, a lo que habría que añadir 2.126 plazas en hostales y pensiones (REGISTRO TURÍSTICO DE ANDALUCÍA, 2016) y una estimación de 28.763 plazas procedentes de viviendas o apartamentos en alquiler (EXCELTUR, 2015), lo que muestra, por una parte, el potencial de una oferta apenas regulada que triplica la oficial y, por otra, el gran crecimiento de la oferta residencial turística de la ciudad, fuente de algunos de los problemas de equilibrio urbano.

Cerca del 30% de las plazas hoteleras (2.937) se ubican en el interior del Centro Histórico, y otro 25% a una distancia media inferior al kilómetro, lo que muestra su concentración espacial en un área ciertamente pequeña del ámbito de la ciudad. Un porcentaje aún mayor suponen los recorridos que realizan los turistas y visitantes en el entorno de la Ciudad Antigua, cuya constancia a través de las nuevas tecnologías se evidencia en el plano de la FIG. 2.

De forma paralela, la evolución de las pernотaciones también aumenta notablemente, suponiendo un crecimiento del 204,2% entre 2000 y 2015. El aumento de las pernотaciones en turistas o visitantes extranjeros (INE, 2016) es todavía mayor, un 436,8% (de 244.404 pernотaciones en 2.000 a 1.310.304 en 2015).

Málaga, por lo tanto, ha consolidado en los últimos años su estatus de turismo urbano de forma considerable. Podemos observar cómo de los 700.000 visitantes que recibía la ciudad en 2003 ha ido subiendo de forma paulatina hasta llegar a 4,75 millones en 2015, lo que supone haber multiplicado por cinco el número de visitantes en doce años (OBSERVATORIO DE TURISMO, 2015).

El 55% de los turistas que recibe Málaga son extranjeros, principalmente de Reino Unido, Italia, Alemania, Francia y Estados Unidos. (OBSERVATORIO DE TURISMO, 2015)

La estacionalidad de la oferta hotelera tiene sus niveles máximos en agosto (87,63) y septiembre (84,82), siendo diciembre (50,77) y enero (45,39) los meses de menor ocupación. (OBSERVATORIO DE TURISMO, 2015).



FIG. 2/ Rastreo de las fotografías realizadas por turistas en Málaga, la mayoría en la Ciudad Antigua, dentro del ámbito del Centro Histórico

Fuente: elaboración propia (tratamiento de la información de www.mapbox.com/blog/geotaggers-word-atlas y web Flickr).

4.2. La pérdida de población

Uno de los objetivos originales, como ya he comentado, tanto de Urban, como del PEPRI de 1990, era la recuperación de la población del área central de la ciudad, que no solo se estaba despoblando, sino que además tenía un fuerte proceso de geriatrización.

Entre 2.000 (5.234 habitantes) y 2.006 (5.591 habitantes) se produjo por primera vez en muchos años un ligero aumento de la población (MARÍN, 2016), probablemente motivada por los procesos de renovación urbana iniciados en la década anterior. Sin embargo, a partir de 2007, los datos de población han vuelto a descender, y como luego veremos, en mayor medida en algunas zonas donde hay una fuerte actividad de hostelería y bares de copas y al mismo tiempo unos niveles de ruido muy elevados.

Con esta serie de datos, parece que uno de los objetivos principales de la intervención municipal en el Centro Histórico de Málaga, frenar la pérdida de población y aumentarla principalmente con población joven, no se ha logrado.

La referencia estratégica de los procesos de renovación urbana, o no son recordados por los sujetos activos de la economía del Centro Histórico, los propios políticos y técnicos municipales, o son despreciados en un horizonte comercial y turístico que excluye la residencia y el hábitat cotidiano.

4.3. Un ejemplo, el sector de Beatas

Para mostrar la continua pérdida de población en la Ciudad Antigua, he estudiado uno de los sectores más afectados (ver FIGS. 1 y 3). La metodología que he seguido para estudiar este ámbito urbano consiste en conocer los diferentes usos que tienen cada parcela catastral en planta baja. En el ámbito de Beatas-Tomas de Cozar-la Merced de 4,3 ha de superficie, se localiza un núcleo importante de restaurantes y sobre todo de bares de copas, concentrados básicamente en la parte norte de la supermanzana. La zona meridional tiene mayor número de comercios tradicionales (no es una zona de franquicias), y considerables parcelas o solares vacíos o abandonados.



FIG. 3/ Planos superpuestos de usos por parcelas catastrales, y variación de la población entre 2007 y 2014. Los números en negativo corresponden a las parcelas con pérdida de población, que corresponden en un gran porcentaje con los colores de usos de hostelería, restaurantes y bares

Fuente: elaboración propia.

Durante el periodo estudiado, entre 2007 y 2014, la población del área ha pasado de 1.046 habitantes en 2007 a 916 en 2014, es decir el ámbito de Beatas ha perdido el 13% de la población, uno de los porcentajes más elevados de la Ciudad Antigua, cuya media de pérdida de población fue el 8,9% en el mismo periodo (datos de elaboración propia a partir de Padrón Municipal).

En el plano adjunto (FIG. 3) podemos ver la pérdida de población por cada una de las parcelas del ámbito de estudio. Con la ayuda del sistema de información geográfica podemos superponer las capas de información de usos del suelo y variación de la población, y analizar la posible relación entre pérdida de población y los usos que compartían los residentes. De esta forma se puede observar que la mayor pérdida de población (89 personas de un total de 130) se produce en el norte de Beatas, y en mayor medida en las parcelas donde hay restaurantes y bares de copas.

Podemos considerar una relación directa entre el exceso de concentración de locales de hostelería y ocio, y las derivadas que producen, principalmente el ruido o la abundancia de re-

siduos sólidos, razones para que residentes se vayan a otros lugares más tranquilos (si tienen la capacidad económica para hacerlo, y no se quedan «atrapados»).

En la encuesta que se realizó recientemente a 1.600 personas divididas en cuatro grupos de 400 personas cada uno con errores inferiores al 5% con un nivel de confianza del 95,5%: residentes, comerciantes, trabajadores y visitantes del Centro Histórico (OMAU, 2013), una gran mayoría de los residentes encuestados (75%) señalaban que las molestias producidas por la actividad nocturna de la hostelería en su conjunto era fuente de problemas para una vida normal, dificultando el descanso y el sueño.

En la citada encuesta, para los residentes de la Ciudad Antigua, la regulación de las terrazas de la hostelería, el ruido, la carga y descarga, o las operaciones de limpieza, tienen valoraciones claramente negativas. Un 63% señalan el ruido generado como el mayor problema, y a un 13% les genera estrés.

Lo que más valoran los residentes del Centro Histórico son las mejoras que se han realizado

en los últimos años en la renovación de un área muy degradada hasta los años noventa, así como la imagen que representa como un lugar bello para estar o pasear.

De forma contraria, en la encuesta señalada, el visitante o turista valora en términos generales bastante bien el Centro Histórico en su conjunto, y no pone reparos a la regulación de las terrazas o del ruido, siendo lo que más valora el transporte público. Sin embargo a la pregunta de si viviría de forma permanente en la Ciudad Antigua, el 100% dice que no. Parece que para los visitantes, el Centro Histórico, y básicamente la Ciudad Antigua son únicamente lugar de atracción cultural y de ocio.

5. Causas de la pérdida de población y del equilibrio urbano

Las causas de la pérdida de población en la Ciudad Antigua son diversas, pero estrechamente vinculadas entre sí, relacionadas con la actividad económica derivada del turismo urbano y de excesos en la predominancia de algunos usos y actividades. Principalmente he identificado cuatro causas o derivadas que conllevan a la pérdida del equilibrio urbano.

5.1. Derivada primera: exceso de densidad de algunos usos compatibles como la hostelería

Desde el año 2000 y con un gran crecimiento en los cinco últimos años se aprecia fácilmente en la ciudad antigua la gran ocupación de suelo en planta baja destinado a la hostelería, que

en el ámbito tomado como ejemplo supera, en casi todas las manzanas estudiadas, el 15% de su superficie (porcentaje tomado como rango deseable), llegando en alguna al 58,1% (FIG. 5 y 6). También el uso comercial-tiendas de ropa tiene unos niveles de ocupación de suelo muy altos, que junto a la hostelería prácticamente ocupan más del 80% de los usos estudiados, lo que supera ampliamente el porcentaje (15%) señalado en el Plan General de Ordenación Urbana de Málaga como usos compatibles, en su artículo 6.1.2 (AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA, 2011).

El reequilibrio de usos parece necesario a través de los instrumentos del planeamiento. Tal como se hizo con los bancos y el terciario dominante en 1983 y 1989 (AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA, 1990), se debe actuar con el exceso de concentración de usos que rompen la diversidad urbana. Solamente en los últimos años, entre 2011 y 2014 (ver FIG. 4) la apertura de nuevos establecimientos de hostelería ha supuesto un aumento del 37,8% sobre el total de los que existían, destacando los locales de comida rápida y tapas que casi duplican los existentes en 2011, mostrando también las características de la oferta culinaria que se impone en el Centro Histórico.

No se trata de corregir cuestiones relacionadas con la economía y la libertad de mercado, sino, en atribución de las competencias urbanísticas, regular los usos del suelo. Hoy en día la banca y el sector terciario no ocupan los espacios como hace 30 años, y los problemas de uso predominantes son de otro tipo, al igual que el modelo urbano se ha reforzado más en su intención de fomentar la ciudad compleja donde se produzca una mixtura de usos y funciones⁷.

FIG. 4/ Variación por tipo de establecimiento hostelero 2011-2014

Tipo de restauración	2011	2014	Variación en %
Restaurantes de comida especializada	125	173	38,4
Cafeterías, teterías y heladerías	130	141	8,4
Comida rápida y tapas	118	223	88,9
Ocio nocturno	92	104	13,0
Total de establecimientos	465	641	37,8

Fuente: OMAU, Estudio de usos en el Centro Histórico.

⁷ En este sentido la idea de ciudad compacta, compleja en usos, y de proximidad se refleja en multitud de acuerdos y propuestas nacionales o internacionales, solo como ejemplo, desde la Estrategia Española de Sostenibilidad

Urbana y Local (2010), a la Red de ciudades por Modelos Urbanos Sostenibles CAT-MED (2011), o la propia Estrategia Europea 2020.



FIG. 5/ Tipología de usos en Planta Baja en el entorno Larios-Strachan

Fuente: elaboración propia.

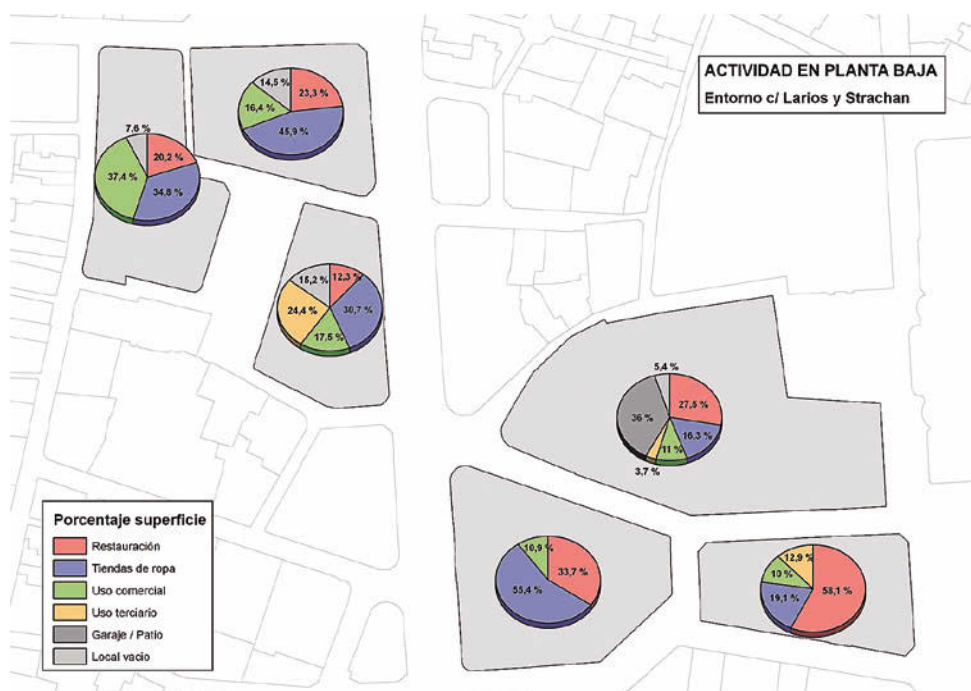


FIG. 6/ Tipología de usos en PB y porcentaje sobre la superficie de cada manzana en el entorno Larios-Strachan. Los porcentajes de ocupación de hostelería superan en casi todos los ejemplos el 20%, y en algunos casos el 50%

Fuente: elaboración propia.

Una situación similar, ocupación por manzanas o por radios geométricos, se podría aplicar en el PEPRI para mantener unos niveles de equilibrio en la complejidad urbana; por ejemplo, estimando en un 20% la ocupación máxima de usos determinado por manzana o conjunto de manzanas, o incluso calles «saturadas». De esta manera no se podría instalar un nuevo establecimiento hasta tanto los porcentajes bajasen de la relación indicada. Ello supondría, es un ejemplo, que si un restaurante cierra sus instalaciones en una zona «saturada» no puede ocupar su superficie otro restaurante.

5.2. Derivada segunda: exceso de ocupación del espacio público por instalaciones de hostelería

El sobredimensionamiento de los usos de hostelería (ver FIGS. 1, 5 y 6), al igual que otros como los comercios franquiciados, que hemos considerado como la primer derivada de la falta de equilibrio en la Ciudad Antigua, está estrechamente ligado a las terrazas que como extensión de los negocios ocupan el espacio público, aunque en algunas zonas también con una densidad que excede lo que pudiéramos considerar razonable y que es fuente de conflicto con los vecinos. Las terrazas están vinculadas a los establecimientos de hostelería que han ido instalándose básicamente en el proceso de renovación de calles y plazas semipeatonales.

La actual ordenanza, a diferencia de otras como la de Valencia, ha sido muy permisiva con la ocupación de los espacios públicos en ámbitos históricos, recuperados precisamente para impulsar los recorridos semipeatonales y para aumentar los espacios abiertos de la ciudad antigua. A través de unos Planes Especiales que aumentaban notablemente la ocupación del espacio público permitido por la Ordenanza de Comercio, se ha llegado a la contradicción entre la idea que llevaba incorporada el proyecto, plazas diáfanos y lo que en realidad se ha convertido. (AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA, 2007; AYUNTAMIENTO DE VALENCIA, 2014).

Sin embargo la actividad de la hostelería en las calles y plazas de la Ciudad Antigua es fundamental para dar la imagen de turismo urbano y cultural que la ciudad pretende con la renovación de su centro histórico, pero la derivada que ahora estudiamos es precisamente la ruptura de un equilibrio producido por un exceso de terrazas, así como de su configuración física y el horario de cierre que les afecta, que plantean problemas con los vecinos resi-

dentes o con comercios, mayoritariamente tiendas de ropa, que sufren los inconvenientes de la instalación de toldos laterales que impiden mostrar sus escaparates.

En un estudio realizado recientemente en cuatro ámbitos del Centro Histórico (OMAU, 2015), el 98% de los locales comerciales de hostelería incumple todos los parámetros de la normativa, respeto a la superficie acotada, delimitación lateral menor de 1,5 metros de altura, o situación de las pizarras de menús.

5.3. Derivada tercera: desplazamiento del uso residencial en plantas altas

El aumento de la actividad turística ha motivado en muchas ciudades, y Málaga no iba a ser una excepción, la reconversión de viviendas de uso residencial en uso turístico, lo que ha contribuido al desplazamiento de residentes que no pueden hacer frente al rápido encarecimiento de los alquileres. En ese sentido la Ley de liberalización de 1985, conocida como *Ley Boyer* cuya plena aplicación se inició en 2015 ha facilitado esta situación, al igual que en la renovación del comercio tradicional por empresas franquiciadas.

La legislación urbanística del Centro Histórico protege el uso residencial, ya que limita otros tipos de usos hasta el 50% de la superficie construida de un edificio, y una altura máxima de PB+2, aunque es evidente que esta regulación es poco respetada y verificada por la inspección municipal.

Recientemente, la Junta de Andalucía ha aprobado el Decreto 28/2016 (BOJA 11.02.2016) para la regulación de los establecimientos privados que ofrecen alojamiento y que no solo son una oferta complementaria a la ya reglada de hoteles y hostales, sino que en número es tres veces mayor, como ya señalamos. El problema no sólo es que la asistencia a los visitantes y turistas sea la correcta, sino la interacción con los residentes por las molestias que producen, ya que sus costumbres vacacionales tienen horarios y formas totalmente diferentes a la población que se aloja de forma permanente.

5.4. Derivada cuarta: el exceso de ruido

Las actividades nocturnas asociadas al ruido son una problemática muy extendida por las

principales ciudades europeas, que en mayor o en menor medida se han tratado de limitar o controlar, también es cierto, con éxitos dispares. Lo que puede ser un lugar de ocio y diversión para algunas personas, es una fuente de problemas y sinsabores para la población residente, que tienen problemas de convivencia y conciliación del sueño.

En todo caso es evidente que los estudios realizados sobre el ruido (AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA, 2015) sitúan por la noche sus niveles más altos, precisamente cuando la calidad del silencio debía ser mayor. La complementariedad de las actividades señaladas como derivadas es fácil de apreciar, ya que las áreas de mayor número de hostelería y bares de copas coinciden con las zonas de mayor ocupación de espacios públicos por mesas, sillas o personas que salen del interior de los locales a fumar a la calle.

El principal marco legislativo hace referencia a la legislación autonómica contra la contaminación acústica, y a la ordenanza municipal para la prevención y control del ruido y las vibraciones (Decreto 6/2012, BOJA 06.02.2012), estudiándose tres periodos de referencia diferentes: de día, Ld (entre las 7 y las 19 horas), tarde, Le (entre 19 y 23 horas) y noche, Ln (entre 23 y 7 horas). Los niveles máximos medidos en decibelios (dB) para cada periodo deben ser:

Ld: 65 dB
Le: 65 dB
Ln: 55 dB

Como podemos observar la mayor parte de las calles analizadas tienen unos niveles del 100% de incumplimiento de la calidad acústica. Veamos algunos ejemplos concretos:

La actual legislación autonómica posibilita la declaración de zonas acústicas especiales, de forma, que como en el caso del Centro Histórico de Málaga se puedan evitar situaciones de saturación acústica y molestias para los vecinos. El campo de actuación es muy específico y vale la pena pararse en ello.

Las zonas acústicamente saturadas quedarán sujetas a un régimen especial de actuaciones de carácter temporal, definido por el correspondiente plan zonal específico, que tendrá por objeto la progresiva reducción de los niveles sonoros exteriores, hasta alcanzar los límites establecidos en la tabla (ver FIG. 7). Estos planes zonales específicos podrán contemplar, entre otras, todas o algunas de las siguientes medidas:

- a) Prohibición o limitación horaria de colocar mesas y sillas en la vía pública, así como suspensión temporal de las licencias o medios de intervención administrativa en la actividad correspondientes concedidos para su instalación en la vía pública.

Fig. 7/ Ejemplos de Calles y niveles de incumplimiento de ruidos en dB

Calle	Ld	Incumplimiento	Le	Incumplimiento	Ln	Incumplimiento	L24h
Cárcel	66,6	83%	66,9	87%	64,9	100%	71,8
M. Núñez	66,7	61%	71,7	61%	68,7	100%	75,4
Santa Lucía	63,8	7%	61,7	2%	67,6	100%	73,3
Plaza del Siglo	64,1	14%	68,6	3%	66,4	100%	72,9
Strachan	63,7	7%	66,9	62%	64,6	100%	71,2
La Merced	62,4	2%	68,0	68%	65,1	100%	71,8
Alamos	68,4	92%	70,7	92%	66,5	100%	73,9
Mitjana	66,6	29%	66,6	19%	72,2	100%	77,8
Granada baja	62,9	6%	66,3	59%	65,3	100%	71,6
Granada media	66,3	50%	69,5	75%	66,0	100%	73,1
Madre de Dios	64,6	35%	63,5	5%	67,1	100%	73,0
Méndez Núñez	70,1	64%	66,3	29%	67,0	100%	73,8
Molina Lario	65,0	24%	67,1	41%	64,1	100%	71,1
Uncibay	64,0	15%	66,4	55%	67,0	100%	73,0

Fuente: Monitorado del Ruido en Málaga, Ayuntamiento de Málaga y Universidad Politécnica de Madrid. 2015. Elaboración propia.

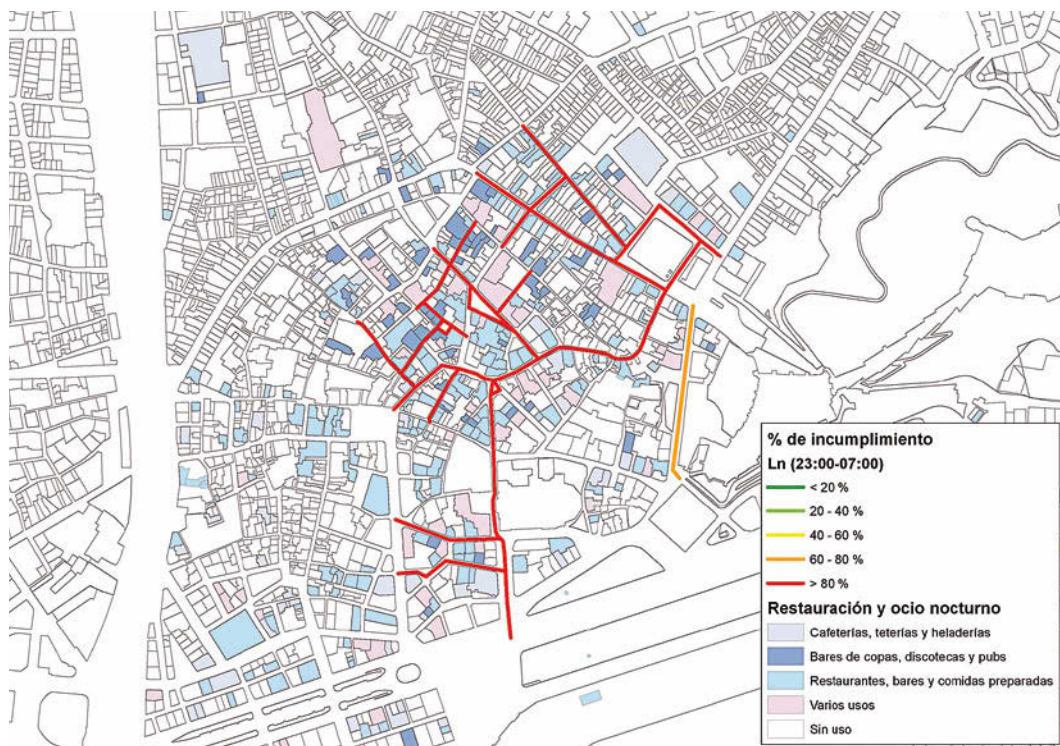


FIG. 8/ **Combinación de derivadas: densidad, ocupación, desplazamiento de uso residencial y ruido. En líneas rojas las calles que tienen un nivel de ruido que incumple la normativa. En azul claro restaurantes y en azul oscuro bares de copas. Los excesos de ocupación del espacio público se agrupan en las mismas áreas**

Fuente: elaboración propia a partir de la fusión de diversos planos de usos, ocupación del espacio público y ruidos.

- Establecimiento de restricciones para el tráfico rodado.
- Establecimiento de límites de inmisión más restrictivos que los de carácter general, exigiendo a los titulares de las actividades las medidas correctoras complementarias.
- Para aquellas actividades generadoras de ruido en horario nocturno, suspensión del otorgamiento de nuevas licencias de apertura, así como de modificación o ampliación, salvo que lleven aparejadas disminución de los valores de inmisión.
- Limitación del régimen de horarios de acuerdo con la normativa vigente en materia de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía.

6. Propuesta de estrategia de actuación. Matriz de equilibrio turístico

Agrupando las principales variables que hemos estudiado, para lo que hace falta un sistema de información geográfica dinámico, podríamos es-

tablecer una Matriz de Equilibrio Turístico que tuviese entre otros, los siguientes elementos:

- [Indicadores Generales]
[número de visitantes del ámbito urbano del Centro Histórico; superficie en ha; indicador]
[número de visitantes del ámbito urbano de la Ciudad Antigua; superficie en ha; indicador]
[número de visitantes de la Ciudad en ámbitos culturales/ocio; superficie en ha; indicador]
[pérdida de la población en tramas urbanas de 50-100 metros de lado]
- [Indicadores del Espacio Público Saturado]
[porcentaje máximo de ocupación de uso complementario por superficie de manzana o de trama urbana de 50-100 metros de lado; exceso de ocupación de usos complementarios]
[porcentaje de ocupación de terrazas por trama urbana de 50-100 m de lado; exceso de ocupación de terrazas]
- [Indicadores de Contaminación Acústica]
[niveles de dB nocturnos (día y tarde); porcentaje de incumplimiento de niveles sonoros]
- [Indicadores de exceso de residuos]
[niveles de residuos por trama urbana de 50-

100 metros de lado; exceso de residuos por trama urbana de ciudad]

- [Indicadores de Alojamiento Residencial Turístico]
[porcentaje de usos no residenciales en PB+2]
[porcentaje de usos de apartamentos en PB+2 conviviendo con residencia sin cumplir normativa]
[porcentaje de usos hoteleros por tramas de 50-100 metros de lado]

La lectura de la Matriz hay que realizarla de forma integral, ya que las diferentes variables utilizadas son complementarias unas de otras.

7. Conclusiones

El crecimiento del turismo urbano en Málaga, al igual que en otras ciudades, es una fuente de actividad económica y comercial que debe tener su reflejo en las rentas que genera la ciudad y en el empleo. El esfuerzo encomiable que ha realizado la ciudad en recuperar la imagen patrimonial del centro histórico, añadiéndole una considerable oferta museística contemporánea ha contribuido al éxito del reto estratégico planteado hace 25 años.

Sin embargo, la pujante actividad turística ha venido produciendo en los últimos años desajustes y desequilibrios con la trama urbana clásica de la ciudad antigua y con la población residente. A un exceso de concentración turística en determinados lugares, se acompaña la profusión de locales de hostelería, terrazas, reconversión de viviendas en apartamentos turísticos, y un aumento del ruido y molestias a la población residente.

Las políticas urbanas municipales deben intervenir para que al mismo tiempo que mantienen la importante actividad económica derivada del turismo, mantengan el equilibrio y la calidad de vida de la población residente, eviten que se emigre a otros barrios de la ciudad, y que poco a poco la ciudad antigua se convierta en un parque temático vacío de vida.

Con la información que se ha ido aportando en los diversos epígrafes sobre las derivadas que influyen en el desequilibrio actual de la ciudad antigua, su consiguiente pérdida de población, y la generación de conflictos actuales, podríamos desarrollar acciones de cinco tipos teniendo en cuenta la Matriz de Indicadores:

1. Rememorar la estrategia de recuperación del Centro Histórico de la ciudad en su do-

ble vertiente, como espacio de la imagen colectiva de la ciudad, referente del atractivo turístico, y como barrio que necesita del mismo hábitat de calidad de vida que el resto del municipio. De ahí la necesidad de establecer un equilibrio entre la ciudad residente y la visitante, sin necesidad de que la primera pierda su población y se convierta en un parque temático vacío de funciones urbanas.

2. Aplicar las diferentes normativas vigentes, de usos, de ocupación de espacios públicos, contaminación acústica, e impulso del uso residencial en plantas altas. Puede parecer una indolencia o una negligencia, pero una gran parte de los conflictos urbanos de la ciudad antigua serían más livianos de aplicarse la legislación actual.
3. Desarrollar nuevas ordenanzas o modificación de las actuales con el objetivo de llevar a cabo la idea recogida en la Agenda Urbana de ciudad compacta, compleja y de proximidad. Estableciendo límites porcentuales y de distancia a los usos bien por superficie de manzana o a través de mallas de 50 x50 metros. No desarrollar planes especiales de ocupación del espacio público al margen de la propia ordenanza. Un control exhaustivo del ruido, delimitando zonas o calles saturadas acústicamente. Ello supondría dispersar las actividades concentradas en exceso en algunas zonas de la Ciudad Antigua hacia otras áreas.
4. Fomentar en paralelo nuevos ámbitos culturales de atracción turística, tanto hacia el oeste de la almendra central en dirección al Pasillo de Santa Isabel, y más allá del río Guadalmedina, hacia El Perchel y la Trinidad, y hacia el norte en el entorno del Museo del Vidrio.
También poniendo en valor espacios culturales de barrios no centrales que ya existen, como la Térmica, Tabacalera, o están en desarrollo, como la antigua Cárcel, áreas que también hay que dotarlas de accesos e infraestructuras complementarias que hagan atractiva la zona.
5. Impulsar tasas turísticas por ocupación de plazas hoteleras o de apartamentos, y vincular sus ingresos a la renovación de los espacios de la Ciudad Antigua que soportan la carga de visitantes, así como a la construcción o rehabilitación de equipamientos que usen habitualmente los residentes. Es necesario que los vecinos obtengan parte del valor añadido que deja en el territorio la actividad comercial del turismo y los visitantes. El uso del espacio público y de las infraestructuras tiene un coste que la ciudad debe recuperar en la medida de los posible.

8. Bibliografía

- ANDRADE, M.J. & al (2012): *Puerto-Ciudad, estudio comparativo de buenas prácticas*. Ayuntamiento de Málaga-Observatorio de Medio Ambiente Urbano, Málaga.
- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (2013): «Pla d'usos de Citat Vella». BOP de 16 septembre de 2013, Barcelona.
- AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA (1990): *Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Centro Histórico de Málaga*. Málaga.
- (2007): Ordenanza Reguladora de Ocupación de Vía Pública. BOP nº 146 de 27 de julio de 2007, Málaga.
- (2011): *Plan General de Ordenación Urbana*.
- (2014): *Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Centro Histórico de Málaga*. Documento de Avance, Málaga.
- (2015): *Monitorado de ruido en Málaga*. Universidad Politécnica de Madrid, Málaga.
- AYUNTAMIENTO DE VALENCIA (2014): «Ordenanza reguladora de la ocupación del dominio público municipal». BOP de 17 de julio de 2014, Valencia.
- BECKER, E. (2016): *Overbooked: The Exploding Business of Travel and Tourism*. Simon & Schuster.
- BERRY, J. & al. (1993): *Urban Regeneration*. Department of Surveying. University of Ulster, Jordanstown, Londres.
- BOJA 06.02.2012: «Decreto 6/2012, de 17 de enero por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la contaminación acústica en Andalucía, y se modifica el Decreto 357/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para la protección de la Calidad del Cielo Nocturno frente a la contaminación lumínica y el establecimiento de medidas de ahorro y eficiencia energética.»
- 11.02.2016: «Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de las viviendas con fines turísticos y de modificación del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos.»
- CAMPOS VENUTI, G. (1978): *Urbanismo y austeridad*. Madrid. Siglo XXI, Madrid. 1981.
- (1991): *L'urbanistica riformista*. Etas libri, Milán.
- CERVELLATI, P. L. & R. SCANNVINI (1973): *Politica e metodologia del restauro nei centri storici*. Il Mulino, Bolonia.
- & al. (1977): *La nuova cultura delle città: la salvaguardia dei centri storici, la riappropriazione sociale degli organismi urbani e l'analisi dello sviluppo territoriale nell'esperienza di Bologna*. Edizioni scientifiche e tecniche. Mondadori, Milán.
- CITTA DI VENEZIA (2015): *Annuario del turismo 2014*. Assessorato al Turismo, Venecia.
- DOMÍNGUEZ PÉREZ, M. (2013): «Los procesos de transformación urbana impulsados por factores culturales: el caso de King Cross.» *Ciudad y Territorio (CyTET)* nº 175. Ministerio de Fomento.
- EXCELTUR (2015): *Alojamiento turístico en viviendas de alquiler: impactos y retos asociados*. EY (Building a Better Working World), Madrid.
- FONT SENTIAS, J (COORD.) (2006): *Casos de turismo cultural*. Ariel, Barcelona.
- INE (2016): *Series históricas de pernoctaciones turísticas*.
- MARÍN COTS, P. (2010): *Viva la Calle, las actuaciones de revitalización integral del Centro Histórico de Málaga desde 1994 a 2010*. Ayuntamiento de Málaga-Observatorio de Medio Ambiente Urbano, Málaga.
- (2016): *Estrategia Urbana Integrada Trinidad-Lagunillas*. Ayuntamiento de Málaga-Observatorio de Medio Ambiente Urbano, Málaga.
- MOSTO, J. DA & al., (2009): *The Venice report: Demography, Tourism, financing and change of use of buildings. The Venice in peril found*. Venecia.
- MUÑOZ, FRANCESC (2012): *Urbanización*. Gustavo Gili, Barcelona.
- NEUTS, B. & al. (2013): *Crowding externalities from tourism use of urban space*. Tinbergen Institute Amsterdam.
- NIJKAMP, P. & P. RIGANTI (2007): *Congestion in popular tourism areas*. University of Amsterdam.
- OBSERVATORIO DE MEDIO AMBIENTE URBANO, OMAU (2013): *Campaña de encuestas para la evaluación externa de las actuaciones y del proceso de renovación integral del PEPRI Centro*. Estudio 7 SL, Málaga.
- (2015): *Estudio de la ocupación de la vía pública por terrazas de hostelería en el Centro de Málaga*. Estudio 7 SL, Málaga.
- (2015): *Estudio temporal de usos en el centro y sus impactos sobre la calidad de vida*.
- OBSERVATORIO TURÍSTICO DE LA CIUDAD DE MÁLAGA (2015): *Estudios e informes anuales*. Ayuntamiento de Málaga, Málaga.
- QUERO CASTANY, D. & al. (1985): *Plan General de Ordenación Urbana*. Ayuntamiento de Málaga, Málaga.
- REGISTRO TURÍSTICO DE ANDALUCÍA (2016): *Series históricas de plazas hoteleras*.
- PRESCOTT, JOHN (2000): *Our Towns and Cities: The Future: Delivering an Urban Renaissance*. Transport and the Regions Great Britain: Department of the Environment.
- SINGH, R. K. & al. 2012. *An overview of sustainability assessment methodologies*. Ecological Indicators.
- SOLÁ-MORALES I RUBIÓ, M. (1997): *Las formas del crecimiento urbano*. Laboratori d'Urbanisme. Ediciones Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona.
- TURISME DE BARCELONA (2015): *Informe anual 2014*. Camara de Comerç de Barcelona, Barcelona.
- UNESCO (2016): *World heritage and tourism in a changing climate*. UNEP; UNESCO; Union of Concerned Scientists.

75º aniversario del Plan de Ordenación de Guipúzcoa: la puesta en práctica de los principios teóricos de Muguruza y de Bidagor

Enrique PONTE ORDOQUI

Dr. Arquitecto

RESUMEN: En el año 2017 se van a cumplir 75 años de la formulación del Plan de Ordenación de la Provincia de Guipúzcoa (1942), experiencia piloto elaborada con el objetivo de constituir un prototipo de planeamiento provincial conforme a una novedosa forma de abordar la ordenación urbana y la territorial. Tras su formalización se pretendía, utópicamente, hacerla extensiva al resto de los territorios para lograr, mediante la total ordenación provincial, el Plan Nacional de Ordenación. Su propulsor fue Pedro Muguruza, primer titular de la Dirección General de Arquitectura, siendo desarrollado por Pedro Bidagor, responsable de la Sección de Urbanismo (posteriormente Jefe Nacional de Urbanismo y, tras la creación del Ministerio de la Vivienda, Director General de Urbanismo). Ambos arquitectos guipuzcoanos, junto con el responsable técnico Félix Llanos, fueron quienes realmente impulsaron y supervisaron, de una manera decidida, la elaboración del Plan de Ordenación de Guipúzcoa. Para ello se fundamentaron en unos principios teóricos, cuyo origen se manifiesta en la Carta de Atenas, basados en el concepto «orgánico» como modelo de planificación, cuestionándose, al mismo tiempo, el Ensanche como modelo de ordenación urbana. Así, desde la Comisión de Ordenación de Guipúzcoa, con la perspectiva de lo que denominó «Guipúzcoa orgánica», se elaboraron treinta planes de ámbito local (planes generales) correspondientes a las llamadas «Villas Industriales», así como unas Normas Urbanísticas de carácter unificador en los que la implantación del zoning sería determinante. La promulgación en 1956 de la Ley del Suelo implicó la disolución de aquel Organismo y supuso, por tanto, el final de aquella experiencia piloto.

DESCRIPTORES: Ordenación del Territorio. Urbanismo. Normas Urbanísticas. País Vasco. Guipúzcoa.

75th anniversary of the Guipúzcoa Regional Zoning Plan: the implementation of the theoretical principles of Muguruza and Bidagor

ABSTRACT: 2017 is the 75 anniversary of the establishment of the Regional Zoning Plan for Guipúzcoa (1942), a pilot experiment that aimed to build a prototype of regional planning, in line with a new approach to urban and regional planning. After its finalization, it was utopically expected that the plan methodology could be extended throughout all the regions in Spain, in order to create a National Zoning Plan, built from the aggregation of the Regional Zoning Plans of the different provinces. The promoter of this experiment was Pedro Muguruza (the first Director General of the Directorate General of Architecture), and it was developed on as second stage by Pedro Bidagor (first, Head of Unit of Urbanism; later, National Head of Urbanism; and, finally, with the creation of the Ministry of Housing, Director General of Urbanism). These two Guipuzcoan architects, along with lead technician Félix Llanos, were the ones who drive and supervised, with great determination, the creation of the Guipúzcoa Regional Zoning Plan. The plan's foundation consisted of certain theoretical principles coming from the Athens Charter and that were based on the concept of "organic" as a model of planning, while simultaneously questioning the Urban Extension Plan (Ensanche) as a model for urban planning. The Guipuzcoan Planning Commission, under the so-called "Organic Guipúzcoa" perspective, created thirty local plans (general plans) that corresponded to the so-called "Industrial Towns", as well as a unifying set of Ordinances and Planning Rules in which the implementation of zoning would be decisive. The enactment of the Land Law of 1956 led the dissolution of the Guipuzcoa Planning Commission and thus ended this pilot experiment.

KEYWORDS: Regional Planning. Urban Planning. Ordinances and Planning Rules. Basque Country. Guipúzcoa.

1. Guipúzcoa Orgánica

En el año 2017 se celebra el 75º aniversario del inicio de un proceso teórico y práctico, de aplicación en la provincia de Guipúzcoa, que supuso una novedosa forma de abordar el fenómeno urbanístico con visos de racionalidad aunque, eso sí y como veremos, con discutibles resultados. El principio fundamental del mismo se basó en lo manifestado en los CIAM y recogido en la Carta de Atenas cuando frente al modelo de desarrollo urbano que seguía pautas decimonónicas

—léase modelo Ensanche—, se estableció el precepto siguiente:

«la ciudad moderna debe de ser, como ente dotado de vida, un conjunto de órganos ordenados según su función» señalándose, a esos efectos, que «las zonas de habitación, producción, reposo, con la circulación como elemento de enlace, son las determinantes de las formas de aglomeración urbana» (CIAM; La Carta de Atenas).

Con ello, como es bien sabido, quedaron establecidos los cimientos de un nuevo modo de

Recibido: 20.06.2016; Revisado: 02.12.2016.
Correo electrónico: ponteordoqui@gmail.com
El autor agradece las sugerencias realizadas por los revisores anónimos, que han contribuido a mejorar la estructura y contenidos del presente trabajo.

El artículo está extraído de la tesis doctoral: PONTE ORDOQUI, E.: La Construcción de la Ciudad. Gipuzkoa 1940-1976. UPV/EHU.

abordar los procesos de desarrollo urbano conforme al modelo denominado como «Ciudad Funcional».

En el año 1939, tras el final de la guerra civil, a la recién creada Dirección General de Arquitectura se le asignó como misión principal la de «ordenar la vida material del País con arreglo a nuevos principios», asesorando y dirigiendo para ello a las Corporaciones Locales en aquellos aspectos relacionados con las actividades arquitectónicas y, especialmente, con las urbanísticas. El nuevo organismo quedó estructurado en diferentes secciones quedando a su frente, como Director General, el arquitecto de origen guipuzcoano Pedro Muguruza Otaño, reconocido por ser el arquitecto «de confianza» del dictador. De entre las distintas secciones en las que la Dirección estaba compuesta nos interesa fijarnos en la de Urbanismo cuya Jefatura le fue asignada al donostiarra Pedro Bidagor Lasarte el cual, posteriormente, sería designado Jefe Nacional de Urbanismo y, tras la creación del Ministerio de la Vivienda en el año 1957, primer Director General de Urbanismo.

En aquel mismo año 1939, en la Asamblea Nacional de Arquitectos organizada por la Falange, Muguruza, siguiendo los principios manifestados en la Carta de Atenas, declaró que no era el

«momento de planes parciales, no es el momento de iniciativas independientes, de definiciones unilaterales; es el momento de coordinar todos los esfuerzos para conseguir, para lograr un espíritu de unificación e implantarlo de manera organizada y metódica» (MUGURUZA, 1939:8).

En aquella misma Asamblea, Bidagor también propugnó por la adopción de una estrategia cuyo objetivo sería conseguir la materialización de los planes de ciudades y de comarcas para, tras ello, posibilitar la ordenación de toda la nación. Así, subrayó que la ordenación tendría que venir

«de abajo a arriba; y al ordenar estas comarcas una a una habrá que estudiar sus diferenciaciones naturales, y al mismo tiempo las posibilidades de su vida propia y en relación con el país. La integración de las comarcas origina las regiones, y éstas, dentro de la nación, deben organizarse también con su vida propia, hasta el límite que se juzgue oportuno...» (BIDAGOR, 1939:61).

Es decir, para los máximos responsables del urbanismo español en el inmediato periodo de posguerra, Muguruza y Bidagor, se trataba de

conseguir como objetivo final la ordenación de toda la nación partiendo de ámbitos, o células, caracterizados por rasgos más o menos homogéneos desde una perspectiva basada en un espíritu de unificación y de dependencia a las instancias superiores. Además, en aquellas circunstancias, afirmaban que los planes de ordenación provincial ya eran materia de estudio en todas las principales naciones del mundo por lo que en el caso de España habrían de serlo las zonas de influencia de Madrid y Barcelona, la vega de Valencia, las cuencas mineras e industriales de Vizcaya y Asturias, y la provincia de Guipúzcoa.

En el año 1941 Bidagor, conforme a su pensamiento falangista, abundando en la reciente experiencia desarrollada por la Alemania nazi, señaló:

«Las organizaciones políticas de acusada personalidad histórica tienen siempre una manifestación urbanística. Es natural que así sea, pues de forma análoga a lo que sucede con las personas, en las que el modo de ser se muestra en sus rasgos externos, y existe una íntima relación entre las posibilidades corpóreas y el carácter espiritual, asimismo acontece en las naciones y ciudades, organismos en los que también la parte corpórea y la espiritual están en íntima ligazón. Corrientes políticas de tan acusada personalidad como la de los actuales movimientos nacionales y en particular el nacional-socialista alemán no pueden sentirse a gusto con la organización material y la fisonomía externa existente en los centros directores fundamentales de la nación: las ciudades han sentido la necesidad de transformarlas y darles las características de unidad, de fuerza y de espíritu propias de su personalidad» (BIDAGOR, 1941: 3).

Por su parte, Muguruza también entendía que se trataba de conseguir «la total ordenación de España por la ordenación provincial» y para ello, y con la idea de establecer un prototipo, se había fijado en Guipúzcoa dado el mayor conocimiento que él mismo tenía de dicha provincia, por ser la de su origen, por lo adelantada que estaba en una porción de servicios y por el incremento industrial que se venía produciendo en su ámbito territorial. Desde aquella perspectiva centralizadora, claramente fascista y de características organicistas, el antecedente inmediato para dar inicio a aquel novedoso proyecto de ordenación provincial tuvo su origen en unas conversaciones sostenidas al efecto, en el año 1941, entre la Dirección General de Arquitectura y los responsables de la Diputación Provincial de Guipúzcoa.

Para conocer cuáles eran los criterios que sustentaba Muguruza para abordar un novedoso planeamiento, en todas sus escalas, podemos fijarnos en la Conferencia mantenida en Oporto, en 1942, dentro del marco del XXVII Congreso de la Asociación Española para el Progreso de las Ciencias, en la que nuevamente propugnó sobre la imperiosa necesidad de redactar Planes Provinciales de Ordenación:

«El sentido nacional con que ha de concebirse la ordenación del espacio abre el horizonte estrecho y mezquino en que hasta ahora se desarrollaron las transformaciones urbanas, limitadas siempre a los términos municipales. Esta limitación menuda es fácil de franquear en lo posible, de mancomunar los Municipios, y conviene a la buena técnica que ha de desenvolverse sobre la lógica del suelo y la realidad de su rendimiento en el estudio de planes locales, comarcales y provinciales» (MUGURUZA, 1943: 51).

Además, haciendo una referencia expresa a su provincia de origen, bajo el epígrafe «Un ejemplo de Plan Provincial: Guipúzcoa», manifestó en la misma Conferencia de Oporto que

«puestos a elegir un caso típico de esta necesidad, no dudo en señalar Guipúzcoa como ejemplo de urgencia justificada en un fenómeno inalterable en toda economía de tipo industrial parecida a la guipuzcoana, que invierte las utilidades de su ahorro en la creación de bienes fijos que continúan, amplían y perfeccionan la condición de los bienes anteriores originales, con lo que se hipertrofia el sistema e invade el espacio disponible, escasísimo proporcionalmente a la intensificación industrial, sin sujetarse a otro orden que al de la particular conveniencia desentendida del bien general» (MUGURUZA, 1943: 55).

En efecto, se daba en Guipúzcoa el fenómeno de que, acumulando todo el peso de su potencia creadora frente a lo reducido y quebrado de su territorio, se venían implantando instalaciones fabriles de una manera desordenada de forma que se impedía

«la esperanza de una expansión racional y armonizada de todos sus sectores»,

y con ello se satisfacía, exclusivamente,

«la economía individualista de la industria y produce situaciones perjudiciales en un orden político y social, porque perturba la organización general de Guipúzcoa, estrangula la natural expansión de sus poblados, entorpece la rectificación de sus redes de distribución, modifica el

caudal de sus ríos, daña la vivienda con interferencias antihigiénicas, perjudica la natural vida del campo, e interpone dificultades e intereses al camino de una ordenación general y armónica del solar de la provincia» (MUGURUZA, 1943: 55).

Y así, partiendo de los principios anteriormente expresados, se dio inicio a la elaboración del Plan de Ordenación de Guipúzcoa por parte de un equipo de la Dirección General de Arquitectura, encabezado por Bidagor y por Muñoz Monasterio, contando con la colaboración de técnicos de diversas administraciones, tanto estatales como locales con responsabilidad en Guipúzcoa, lográndose, inicialmente, la imprescindible coordinación entre los diversos organismos afectados. Como resultado del proceso, en el año 1942 se culminaron los trabajos dándose a conocer los resultados, al año siguiente, en un número extraordinario de la Revista Nacional de Arquitectura (ver FIG. 1, 2 y 3).

El Plan presentado fue considerado con el carácter de unos estudios preliminares o avance de un desarrollo futuro que afectaría al conjunto de los municipios guipuzcoanos o al menos a los más importantes -las llamadas «Villas industriales»-, lo que requería de la participación e intervención conjunta y directa de todas ellas. En ese sentido, se efectuó una alusión velada a las dificultades de índole competencial con las que se habían desarrollado los trabajos

«como lógicas reacciones humanas; necesarias siempre en un contraste que sabe ha de hacer mejor el vencimiento de lo negativo. Responde, como todos los trabajos, a la amplitud de una concepción de problemas planteados sobre todo el ámbito nacional; sin pretensiones de personal anticipación, ni copia literal del extranjero; sin recabar el derecho de propiedad a la iniciativa ni apartarse de contribuir disciplinadamente a una campaña debida a la iniciativa ajena».

Uno de los aspectos diagnosticados fue, como vengo señalando, el «extraordinario desarrollo industrial» experimentado en Guipúzcoa durante el periodo en el que se desarrolló la guerra civil, por lo que se puso de manifiesto la urgente necesidad de proceder a efectuar una ordenación de dichas actividades para evitar los males debidos a la imprevisión. Aquel importante desarrollo industrial fue debido a la pronta

«liberación de la provincia en nuestro Movimiento» habiendo adquirido en aquellos momentos *«un ritmo peligrosamente vertiginoso»* (RNA, 1943: 177).

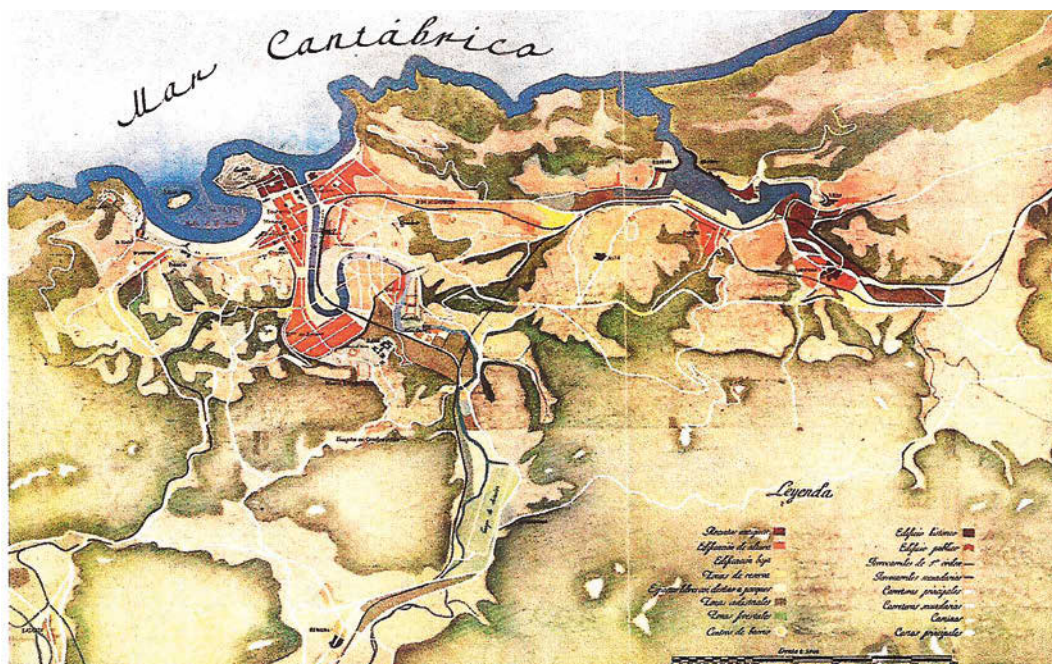


FIG. 1/ Ordenación de San Sebastián y su Área de Influencia. Zonificación. Plan de Ordenación de la Provincia de Guipúzcoa (1942)

Fuente: Dirección General de Arquitectura (Revista Nacional de Arquitectura nº 16/17).



FIG. 2/ Ordenación de Irún y Fuenterrabía. Zonificación. Plan de Ordenación de la Provincia de Guipúzcoa (1942)

Fuente: Dirección General de Arquitectura (Revista Nacional de Arquitectura nº 16/17).



FIG. 3/ Ordenación de Tolosa. Zonificación. Plan de Ordenación de la Provincia de Guipúzcoa (1942)

Fuente: Dirección General de Arquitectura (Revista Nacional de Arquitectura nº 16/17).

Debe tenerse en cuenta que Guipúzcoa se vio beneficiada por su posición en la retaguardia del escenario de la guerra por lo que estuvo en condiciones, desde su inicio, de suministrar material al bando franquista. Aquella circunstancia reclamaba, lógicamente, nueva mano de obra lo que implicó el comienzo de un proceso inmigratorio que generaría en Guipúzcoa un importante crecimiento poblacional. En consecuencia, se fue exigiendo cada vez con mayor intensidad la localización de superficies de terreno en las que emplazar las nuevas fábricas y viviendas, con la dificultad que ello implicaba dada la accidentada topografía del territorio guipuzcoano. Aquella problemática se veía además agravada en el caso de San Sebastián y también de otras poblaciones industriales dándose lugar a tendencias y hábitos funestos como

«la elevación de altura de los edificios, con perjuicio de la sanidad; la indebida utilización como calles de las vías de comunicación, para valorizar los terrenos lindantes; el inadecuado emplazamiento de industrias en el interior de los pueblos y los daños producidos a los edificios y barrios de carácter histórico-artístico» (RNA, 1943: 177).

Dicho en otros términos, en el Plan se diagnosticaban desarrollos incontrolados, densificación y afecciones negativas al medio natural y al patrimonio arquitectónico. Pero, por contra, los autores del Plan eran conscientes de que en aquellos momentos se carecía de una legislación adecuada que pudiera dar soporte a una ordenación referida al conjunto territorial de la provincia y ni tan siquiera a la de alguna de sus comarcas.

¿Pero cuál era, en definitiva, el modelo de ordenación provincial y local, que pretendía lograrse? Para clarificar esta cuestión merece la pena volver nuevamente la mirada hacia atrás. Con ocasión de aquella Asamblea Nacional de Arquitectos, Muguruza, en relación con la posibilidad de equiparar su idea de Ciudad con la de un conjunto corporal constituido por diferentes órganos, expuso su pensamiento en los siguientes términos:

«Y, por extensión, continuando con el tema de la vivienda, considerándola como célula de la ciudad, como organismo, hemos de pensar en la absoluta necesidad de hacer desaparecer esos conjuntos inorgánicos que acompañan a la ciudad, que la constituyen, en gran parte, y que llega a ahogarla, en virtud de los cual se convierten en centros puramente materializados, donde la ciudad pierde su condición esencial: la de ser

un cuerpo integrado en una serie de órganos que dan al conjunto la vitalidad que le corresponde» (MUGURUZA, 1939: 7).

Y por su parte, Bidagor, en aquella misma ocasión, desarrolló su propia idea basándose en una similar línea argumental:

«Y de la misma manera que en el cuerpo humano los diversos órganos y sistemas se agrupan, asimismo en la ciudad han de alcanzar los puestos de preeminencia los miembros depositarios de los órganos más altos, más delicados, más vitales: es decir, los religiosos, los de dirección nacional, los de cultura, justicia y defensa y, sucesivamente, todos los demás en su puesto correspondiente» (BIDAGOR, 1939: 64).

Y, conforme a esa ideología propia del régimen franquista, jerarquizó los tres elementos urbanos que él consideraba fundamentales:

1. El representativo, cabeza urbana, sede de la dirección, de la inteligencia.
2. El central, cuerpo que encierra los servicios propiamente urbanos tales como el comercio, el esparcimiento, los más típicos órganos de la residencia.
3. Los extremos o satélites, miembros elásticos, sede de la industria y de todas las funciones que requieran una independencia por razones de volumen, de molestias, de servicios especiales, etc.

El «andamiaje» del pensamiento organicista de Bidagor fue analizado años más tarde por Fernando de Terán refiriéndose a diversos antecedentes históricos. Así, tras mantener una entrevista con el propio Bidagor -en la que él le manifestó que la revelación de su pensamiento le había venido a través de las ideas de Le Corbusier-, Terán la transcribió en los siguientes términos:

«La orgánica era una forma de distribución característica de funciones, la culminación de una estructura funcional. Un estudio de la organización funcional de la ciudad revelaba la existencia de un órgano especialmente preparado para cumplir la función correspondiente. Esto llevaba a la necesidad de estudiar, a su vez, la forma más adecuada para facilitar ese cumplimiento. Los elementos de funciones semejantes debían estar reunidos. Pero la cosa es más compleja. No se resuelve sólo el problema simplemente porque existía un órgano para cada función. Así aparece la noción de sistema y, con ella, la idea de las interrelaciones entre los órganos y el todo. La idea de sistema estaba en el ambiente. No me lo inventé. Lo que hice es verla en la

ciudad. Y órganos y sistemas constituyen el organicismo. El hombre y los animales están proyectados de modo funcional y orgánico. Hay órganos directivos, órganos mantenedores y órganos de relación con el exterior y hay sistemas en que se apoya el funcionamiento unitario del organicismo: sistema circulatorio (red viaria), sistema nervioso (de centros cívicos) y sistema respiratorio (de espacios libres) fundamentalmente» (.....) «descubrir la organización funcional de una ciudad es el primer paso para el planeamiento orgánico de la misma. Localizar adecuadamente sus órganos, nuclearlos jerárquicamente y facilitar el funcionamiento de los sistemas es la tarea» (TERÁN, 1983: 132-133).

Examinando el esquema analítico establecido en el Plan de Ordenación de Guipúzcoa, se comprueba que los autores consideraban necesario establecer unos criterios claros sobre la orientación a seguir en relación con la ordenación sistemática de cada uno de los aspectos sectoriales por lo que, siguiendo los preceptos definitorios de la Ciudad Funcional, deberían tenerse en cuenta los principios de ordenación general siguientes:

1. El acondicionamiento decoroso y estético de los elementos representativos: Iglesia, Ayuntamiento, edificios y plazas de carácter público.
2. La conservación, en su integridad y ambiente de los edificios, calles y barrios de carácter tradicional, por su valor histórico o artístico.
3. La ordenación de los diferentes barrios, según su uso, aplicando a cada uno la ordenanza conveniente. Así se distinguen barrios de edificación en bloques y en casas aisladas de vivienda unifamiliar; en aquellos se tiene en cuenta la mayor o menor altura.
4. La disposición de los ensanches, estudiando al mismo tiempo que las alineaciones y rasantes su zonificación, su ordenanza y las etapas de ejecución, señalando recintos definidos, antes de cubrir los cuales no ha de permitirse la construcción de tipo urbano en el exterior.
5. La reserva de espacios libres dedicados a jardines de reposo (juego de niños, campos de deportes, paseos, y praderas de fiestas, etc.). En especial los campos de fútbol requieren protección, por su extensión reglamentaria y la escasez de superficies horizontales en los estrechos valles de la provincia.
6. Las condiciones de instalación de los servicios urbanos de suministro de agua, alcantarillado, iluminación, etc.

Conforme a dichos principios, tras elaborar diferentes análisis de carácter sectorial, se pretendió avanzar en una propuesta incipiente de ordenación territorial. Aquella experiencia, elaborada con carácter experimental y prototípico debería servir, según lo señalado, como objetivo de partida y poder hacerla extensiva al conjunto de las provincias españolas para, finalmente, conformar el Plan Nacional.

Como diagnosis inicial, el Plan de Ordenación de Guipúzcoa ofreció una visión general amplia, equilibrada e innovadora, aunque muy esquemática, que sirvió como detonante de una situación urbanística considerada como inadecuada y que a partir de entonces sería aplicada como punto de referencia para la redacción de los denominados «Planes Locales» posteriormente denominados, como es bien sabido, Planes Generales.

2. Los pilares del planeamiento: los Planes Generales y las Normas Urbanísticas

Con el enfoque señalado, y con el particular empeño de Muguruza, se creó en el año 1944 la Comisión Provincial del Plan de Ordenación de Guipúzcoa a la que le correspondía desarrollarlo sobre la base de los estudios preliminares ya realizados para lo cual se procedió a configurar una oficina técnica. De acuerdo con las disposiciones de su creación, a la Comisión se le asignó una personalidad jurídica independiente siendo sus resoluciones de carácter ejecutivo, cuestión que en la práctica implicaría serias divergencias en su relación con determinados órganos municipales que consideraron que con ello se generaban intromisiones dentro de su campo competencial. Como responsable técnico se designó al arquitecto Félix Llanos Goiburu.

Como objetivo fundamental de la Comisión debe destacarse la preocupación mantenida por lograr una regulación uniforme, reglamentada y planificada para el conjunto del territorio de manera que se asegurase una correcta respuesta desde cada uno de los municipios. En efecto, Muguruza consideraba que el gran impulso de la construcción en la provincia, en relación con sus actividades industriales, desbordaba los cauces normativos ordinarios constituidos por las Ordenanzas de cada Ayuntamiento que, aunque presididas por criterios comunes de reglamentación, no bastaban para orientar el urbanismo rural y comarcal con sentido orgánico y armonizador de los intereses generales.

Así, tras la decisión adoptada en lo relativo a la financiación de la recién creada Comisión, y a partir de la aprobación de su Reglamento, una de las tareas se dirigió a velar porque las nuevas construcciones en cada municipio se realizasen de conformidad con el Plan Provincial lo cual, vista la imprecisión que presidían sus propuestas, generaba serias dificultades de interpretación. Por ello, quedó justificada la necesidad de establecer unas directrices específicas que sirvieran para llenar el vacío regulador que se observaba en la mayoría de las poblaciones de la provincia, por carecer algunas de ellas de unas Ordenanzas o de un sistema de ordenación práctico; así desde la Comisión se elaboraron unas denominadas «*Normas Supletorias que regirán en las nuevas edificaciones*». Avanzado ya ese trabajo, la Comisión decidió encargar al ingeniero industrial Adelardo Martínez de La Madrid –colaborador de Bidagor en la zonificación del Plan General de Madrid– un Estudio sobre la problemática industrial dado que esa cuestión, como estamos viendo, estaba considerada como el caballo de batalla del urbanismo guipuzcoano y fundamento que justificaba la creación de una nueva red de comunicaciones.

La Comisión del Plan de Ordenación culminó los trabajos de información y planeamiento con la celebración de una Exposición en el museo de San Telmo de San Sebastián, en agosto de 1951, es decir durante el periodo estival en el que la actividad política nacional del régimen franquista se trasladaba a la capital guipuzcoana. Se trató, evidentemente, de un evento que tuvo gran resonancia dado que se trataba, tal y como se indicó en el folleto publicado al efecto, de dar a conocer el primer «Plan Provincial de Ordenación de España». La justificación de la Exposición se fundamentó en dos motivos principales: recoger la asistencia y opinión de cuantos todavía quisiesen decir algo interesante sobre el porvenir urbanístico de Guipúzcoa y

«dar a conocer a los rectores del Estado español inquietudes provinciales que por su carácter nacional necesitan de su aliento y atención» (ver FIG. 4).

Tras la presentación pública del Plan Provincial se evidenció con mayor persistencia que una de las cuestiones que exigía el planteamiento previsto para su consecución final era la pronta elaboración de la planificación correspondiente a aquellos municipios en los que por su situación o por la previsión del propio documento se preveía, además de las zonas industriales ya existentes, la localización de

otras nuevas. En cualquier caso, la formulación de los Planes Generales se trataba en aquellos momentos de una técnica realmente novedosa. El Plan era teóricamente el primer proceso de planeamiento, documento en el que, en palabras de Bidagor, estaba decidida

«toda la esencia de la trayectoria a seguir en la estructura y desarrollo de la ciudad, que establece las líneas generales, y que encierra ideas, intenciones y criterios que posteriormente se desarrollan en los proyectos parciales» (BIDAGOR, 1948: 119).

Y continuaba, el ya Jefe Nacional de Urbanismo, en unos términos que provocan evidente sonrojo:

«En una palabra: viviendo el plan como una madre que vela la crianza de su hijo, o como un médico que sigue el curso de un enfermo». Y además clarificaba que debería ser «concreto, por la determinación que es necesario exigir a un documento que tiene que llevarse a la práctica afectando a numerosos intereses particulares, y que no puede dejarse en exceso a la libre interpretación de un técnico o de un municipio, cargados de presiones y de dudas; y por otra parte, tendrá que ser elástico, para que pueda adaptarse, (...), a un proceso vital, o sea, un proceso que en cualquier momento toma determinaciones nuevas» (BIDAGOR, 1948: 119).

El fundamento sustentado por Bidagor quedó de manifiesto a través de la introducción de diversos conceptos, tales como la jerarquía del planeamiento, las previsiones de desarrollo futuro según diferentes zonas (residencial, industrial, infraestructuras y equipamientos), la plusvalía urbanística, los recursos económicos y técnicos. Sin embargo, las «Normas Supletorias» elaboradas con espíritu voluntarioso se caracterizaban por presentar, también, un importante nivel de imprecisión lo cual provocaba, como consecuencia, una dificultad añadida en lo relativo a su interpretación. Es decir, se detectaba nuevamente la carencia de una legislación reguladora adecuada. Para paliar aquellas dificultades sobrevenidas se desarrolló un trabajo que estaría destinado a tener la máxima trascendencia, tanto o mayor que la parte gráfica de cada uno de los planes municipales. Se trató de la redacción y publicación, en aquel mismo año 1951, de unas «*Normas Urbanísticas del Plan de Ordenación Provincial de Guipúzcoa y Ordenanzas Generales de Edificación para la provincia de Guipúzcoa*» que fueron conocidas en el argot técnico como el «Libro rojo» debido al color de la cubierta de la publica-

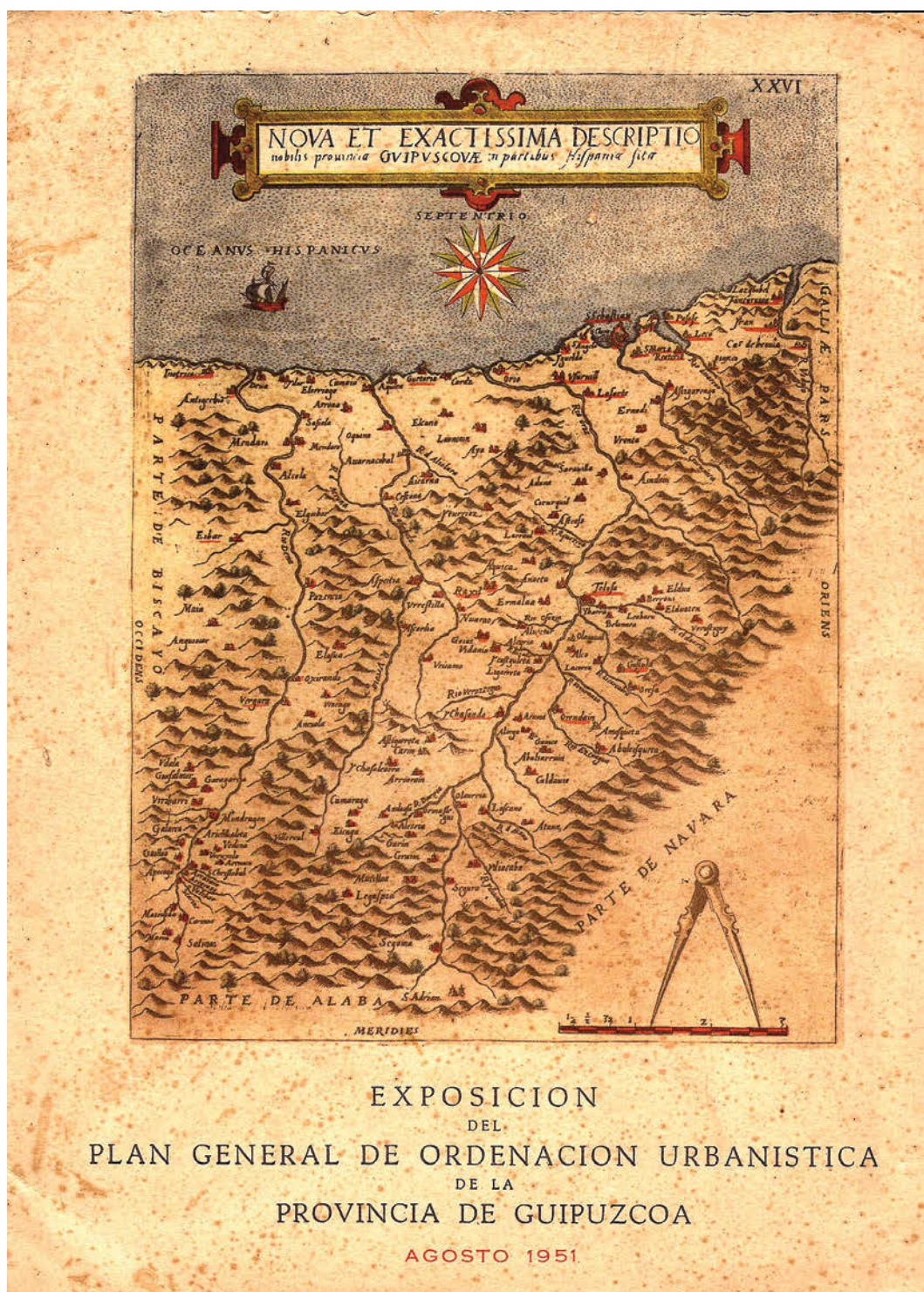


FIG. 4/ Folleto de la Exposición del Plan General de Ordenación Urbanística de la Provincia de Guipúzcoa celebrada en el Museo de San Telmo de San Sebastián (1951)

Fuente: Comisión del Plan de Ordenación de Guipúzcoa (1951). Exposición del Plan General de Ordenación Urbanística de la Provincia de Guipúzcoa. San Sebastián.

ción que las contenía (ver FIG. 5). Con ello, se consideró que el conjunto de todos los Planes Generales, junto con sus Memorias, Normas Urbanísticas y Ordenanzas Generales de Edificación contenidas en el «Libro rojo» conformarían el cuerpo normativo que debería aprobarse como «Plan General Urbanístico de Guipúzcoa».

Las bases en las que se sustentaban aquellas Normas Urbanísticas las podemos encontrar, nuevamente, en el pensamiento de Bidagor cuando, una década anterior, había manifestado:

«Las ordenanzas tendrán por base una distribución orgánica de la ciudad, delimitando las diversas zonas de usos con arreglo a la teoría expuesta de constitución urbana, a base de órganos y sistemas. Tendrán, por tanto, una importancia preponderante las ordenanzas de uso sobre las de volumen, que serán consecuencia de las anteriores y de las normas establecidas con carácter sanitario, económico y estético para el conjunto de la ciudad» (BIDAGOR, 1939: 67).



FIG. 5/ Portada de las Normas Urbanísticas del Plan de Ordenación y Ordenanzas Generales de la Provincia de Guipúzcoa («Libro rojo»)

Fuente: Comisión Provincial de Ordenación de Guipúzcoa (1951).

Y así quedó estructurada en el «Libro Rojo» la División Zonal («zoning») según las delimitaciones organicistas siguientes: Cascos Antiguos; De Transición; Ciudad Jardín; Zonas Industriales; Rural; De Reserva; Defensa de accesos, Carreteras y Caminos de toda clase y, finalmente, Especiales, matizándose que a medida que se fueran desarrollando los planes parciales podrían incluirse otras nuevas cuya reglamentación se determinaría en el respectivo Plan; esa posibilidad nunca se llevaría a cabo.

Y de aquella manera, desde que finalizó el año 1951 hasta diciembre de 1955, fueron «delineados» -según la expresión de Llanos- los Planes Generales de una treintena de Villas Industriales (Irún, Rentería, Tolosa, Hernani, etc.) cuya configuración se correspondía a una documentación de carácter muy elemental compuesta por una simple Memoria y un plano de Zonificación (a escala 1.2000) que remitía a cada una de las respectivas Normas contenidas en el «Libro rojo» (ver FIG. 6). Para la legalización de los Planes se procedió mediante el único cauce que en aquel momento estaba al alcance de la Comisión de Ordenación lo cual, según Félix Llanos, representaba una labor política más que técnica en cuya tarea estaban «empeñados con la mayor fe y buena voluntad». Tras la disponibilidad de los nuevos Planes Locales, Guipúzcoa dispuso, casi como pionera, de una regulación urbanística a través de una normativa global y de aplicación en el conjunto del territorio. Con ello, se abrió una nueva etapa, dejando atrás una década caracterizada por un voluntarioso, también habrá que decirlo, espíritu urbanístico fiscalizador, coincidiendo con un momento -último años de la década de los años cincuenta- en el que se inició una exigua apertura política dándose fin al periodo autárquico e iniciándose otro nuevo: el correspondiente al desarrollismo.

Un aspecto fundamental perseguido por el Plan de Ordenación de Guipúzcoa fue el hecho de que dado que afectaba tanto a las Corporaciones Locales como a distintos Departamentos del Estado con «objetivos comunes» podrían disponer en sus actuaciones futuras de «bases técnicas permanentes», y así las inversiones de todo orden (viviendas, industrias e infraestructuras) podrían desarrollarse con verdadero «sentido de armoniosa visión de conjunto». Para ello se evidenció la necesidad de proceder a la constitución de un organismo de gestión dotado de la imprescindible provisión económica. Esta oportunidad determinante nunca fue autorizada lo



FIG. 6/ **Plan de Ordenación de Irún. Zonificación**

Fuente: Ayuntamiento de Irún (1960). Gestión del Ayuntamiento de Irún (Índice de los acuerdos adoptados en el período de 1946 a 1958). Irún.

que significó, en definitiva y entre otras razones, el malogro de la Comisión del Plan, circunstancia que se vio confirmada con la entrada en vigor de la Ley del Suelo, en mayo de 1956. Debe reconocerse que con la nueva legislación se aportó un lenguaje y un corpus conceptual nuevos, distintos del tratamiento que hasta entonces se venía dando a los problemas urbanísticos, debiéndose reconocer que ya figuraban, o al menos estaban bosquejados, en el Plan de Ordenación de Guipúzcoa conforme a las directrices impulsadas de manera muy directa por parte de Bidagor.

Para clarificar el contenido de la Ley del Suelo, la Comisión de Ordenación de Guipúzcoa, como uno de sus últimos actos, elaboró con notoria celeridad y publicó con carácter divulgativo y pedagógico seis días después de que fuera aprobada una denominada «Cartilla Urbanística» (ver FIG. 7) con el objetivo de informar a los agentes implicados en el proceso urbanizador, de manera simplificada, su contenido y alcance. Con ello, no cabe ninguna duda que

«se contribuyó decisivamente a situar a Guipúzcoa y a San Sebastián en la vanguardia del urbanismo español, muy por delante de las demás ciudades españolas» (FERNÁNDEZ, 2006: 16).

Pero simultáneamente, con la entrada en vigor de la Ley, se cerraron aquellos esperanzadores horizontes guipuzcoanos ya que se establecía que las Comisiones creadas con anterioridad a su promulgación se debían transformar en Comisiones Provinciales de Urbanismo. Por ello el Gobernador Civil, el 15

de diciembre de 1956, declaró la disolución de la Comisión del Plan de Ordenación de Guipúzcoa. Con ello quedó definitivamente concluida el funcionamiento de aquella original y prototípica experiencia piloto de carácter urbanístico y territorial.

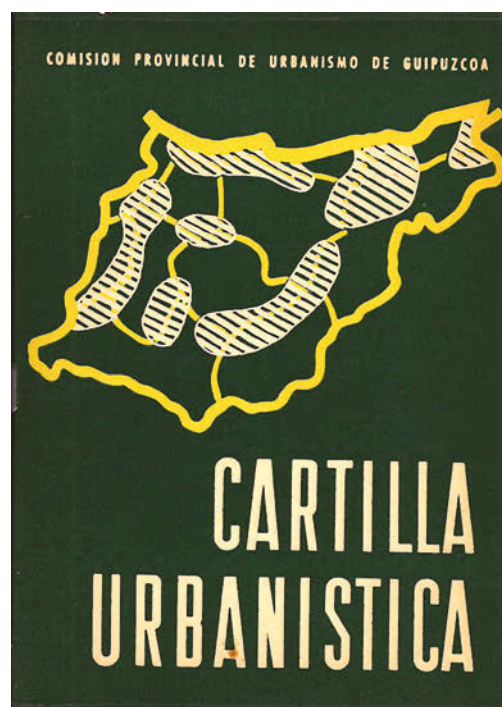


FIG. 7/ **Portada de la Cartilla Urbanística**

Fuente: Comisión Provincial de Urbanismo de Guipúzcoa. (1956). Cartilla Urbanística. San Sebastián.

3. Conclusión

De entre las previsiones iniciales del Plan de Ordenación de Guipúzcoa, el resultado más destacado consistió en la formulación individualizada de un conjunto de documentos urbanísticos de ámbito local -los Planes Generales de las Villas Industriales- todos ellos cortados según un mismo patrón que posibilitaron disponer de un cuerpo documental homogéneo, siguiendo las pautas marcadas por Bidagor y materializadas por Llanos. Sin embargo, se puede comprobar que el Plan no se abordó desde una visión global del territorio si no que, realmente, se formaría mediante la agregación de soluciones independiente referidas a cada uno de los municipios de manera individualizada. En cualquier caso, en una situación tan adecuada se daban, aparentemente, las circunstancias para poder abordar con carácter resolutivo la planificación global del conjunto del territorio y de cada una de sus comarcas.

Bien es verdad que Guipúzcoa estaba considerada por entonces y por diversos especialistas como la provincia «modelo» en lo que se refería a su adecuación a la Ley del Suelo dado que desde el primer momento de su aprobación disponía de una regulación urbanística a escala municipal que, al margen de su propia calidad intrínseca, había marcado la pauta como ejemplo para otros territorios:

«Tampoco ninguna (provincia) seguramente, contaba con tal alto nivel cultural y socio-económico de la población, ni con un sentido comunal y cívico tan desarrollado. Por otra parte, especiales características regionales acentuaban el interés del trabajo: la dispersión territorial del poblamiento, verdadera ciudad-territorio espontánea; las limitadas disponibilidades de suelo llano; las exigencias de desarrollo industrial; el agrupamiento comarcal; la riqueza del paisaje y de las tipologías preexistentes, etc.» (SOLÁ MORALES, 1969: 8).

Coincidiendo con el periodo del desarrollismo español, el desacato generalizado en relación con la regulación normativa correspondiente a las denominadas Zonas de Reserva (por analogía: suelo apto para urbanizar) contempladas en cada uno de los Planes Generales, así como la aplicación discriminada de la excepcionalidad relativa a la autorización de edificaciones sin la previa formulación de un documento de planeamiento parcial vino a desvirtuar la ordenación prevista al recurrirse, sin escrúpulos, a mecanismos

viciados que era precisamente lo que desde la normativa se pretendía evitar. Una particularidad a destacar fue el hecho de que en aquel momento fue imprescindible adecuar, de manera individualizada, el conjunto de Planes Generales sobre los que había recaído su aprobación con anterioridad a la promulgación de la Ley del Suelo. En concreto, dicha exigencia fue abordada a fin de cumplir el requerimiento establecido en el artículo 104.2.a) de la Ley en el que se establecía que:

«para la realización de los Planes se dividirá el territorio en tantos polígonos como fuera conveniente para atender las necesidades y posibilidades de actuación urbana»

mediante la elaboración de un «Proyecto de División de Polígonos del Plan General».

Y así, en cada una de las diferentes Zonas definidas en los respectivos Planes Generales se fueron delimitando Polígonos de manera más o menos arbitraria, mediante una técnica muy simple: a cada uno se le asignaba un número de identificación, se le adscribía una de las zonas de las contempladas en el «Libro rojo», definiéndose simultáneamente una superficie y un «volumen edificatorio permitido» cuantificado en m³ por m². De aquella manera y a partir de entonces, una nueva clase, la de los promotores inmobiliarios pudo actuar de forma masiva al margen de aspectos fundamentales como la conformación de una estructura urbana coherente o la definición de un modelo urbano pretendido y ello con el beneplácito de la administración. Con ello, la práctica urbanística tanto en Guipúzcoa, como en el resto de las provincias, continuó por diferentes derroteros de los inicialmente previstos en los que la desconexión, la especulación y las infracciones de toda índole marcaron un caótico protagonismo.

En cualquier caso, Bidagor no cejó en su empeño de lograr un Plan Provincial de Guipúzcoa y para ello, nuevamente junto con la Diputación, impulsó la redacción de un nuevo documento conforme a lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley del Suelo. La redacción del mismo le fue adjudicada a la empresa Doxidis Ibérica S.A. quien presentó sus resultados en el año 1965 (ver FIG. 8). Tampoco en este caso prosperó en su tramitación, salvo en lo relativo a las nuevas Normas Urbanísticas incluidas que fueron, eso sí, de observancia obligada en todo el territorio de la provincia conforme a la Resolución del Director General de Urbanismo, Pedro Bidagor.

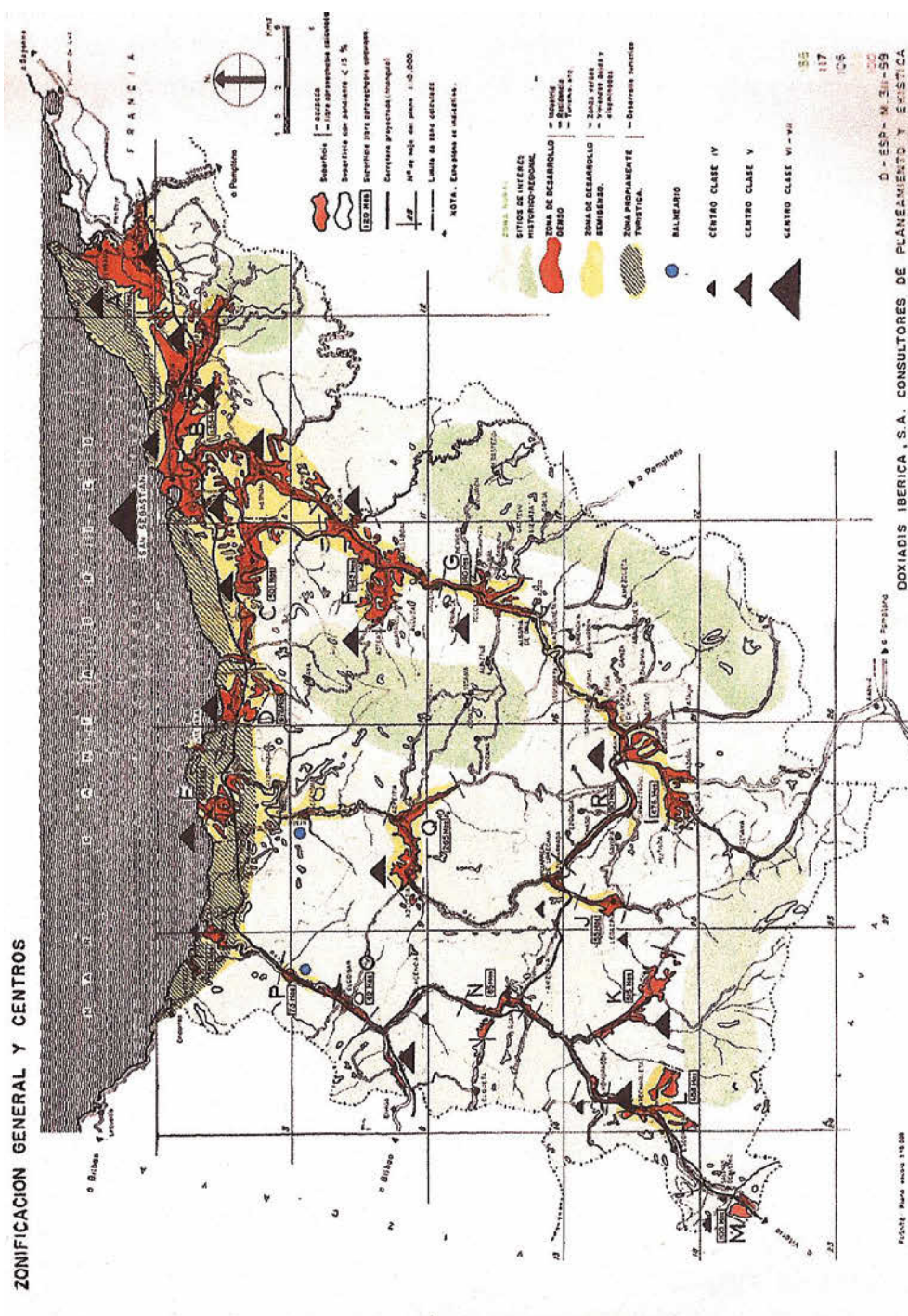


Fig. 8/ Zonificación General y Centros. Plan Provincial de Ordenación Urbana. Doxiadis Ibérica, S.A.

Fuente: Doxiadis Ibérica, S.A./Diputación Provincial de Guipúzcoa. (1965) Guipúzcoa. Plan Provincial de Ordenación Urbana. Madrid.

Sirva este artículo como evocación de una experiencia piloto surgida de la voluntad de Muguruza y de Bidagor que, a pesar de todos sus defectos, dejó una impronta en la

práctica del urbanismo provincial constituyendo un embrión de la Ley del Suelo el cual hoy en día se mantiene, en sus principios, reconocible.

4. Bibliografía

- AYUNTAMIENTO DE IRÚN (1960): *Gestión del Ayuntamiento de Irún (Índice de los acuerdos adoptados en el período de 1946 a 1958)*. Irún.
- BIDAGOR LASARTE, P. (1939): *Plan de Ciudades*. Texto de las sesiones celebradas en el Teatro Español de Madrid por la Asamblea Nacional de Arquitectos los días 26, 27, 28 y 29 de junio de 1939. Servicios Técnicos de FET y de las JONS. Sección de Arquitectura, Madrid.
- (1941): «Reformas urbanas de carácter político en Berlín». *Revista Nacional de Arquitectura*. Dirección General de Arquitectura. Ministerio de la Gobernación. Año I, Número 5, Madrid.
- (1948): *Bases fundamentales para el planeamiento de la ordenación urbana*. En «Ciclo de conferencias sobre urbanismo patrocinado por el Excmo. Sr. Ministro de la Gobernación Don Blas Pérez González». Se llevó a efecto durante los días 24 al 29 de mayo de 1948 en el Salón de Ciento de las Casas Consistoriales. Ayuntamiento de Barcelona.
- CIAM-CONGRESOS INTERNACIONALES DE ARQUITECTURA MODERNA (1961): *La Carta de Atenas*. Editorial Contemporánea, Buenos Aires.
- COMISIÓN DEL PLAN DE ORDENACIÓN DE GUIPÚZCOA (1951): *Exposición del Plan General de Ordenación Urbanística de la Provincia de Guipúzcoa*, San Sebastián.
- (1951): *Normas Urbanísticas del Plan de Ordenación y Ordenanzas Generales de Edificación para la provincia de Guipúzcoa*, San Sebastián.
- (1956): *Cartilla Urbanística*. San Sebastián.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ARQUITECTURA (1943): «Plan de Ordenación de la provincia de Guipúzcoa.» Ministerio de la Gobernación. *Revista Nacional de Arquitectura*, Año II. Números 16 y 17, extraordinario. Abril-Mayo, Madrid.
- DOXIADIS IBÉRICA, S.A./DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE GUIPÚZCOA (1965): Guipúzcoa. Plan Provincial de Ordenación Urbana, Madrid.
- FERNÁNDEZ, T. (2006): «La "Cartilla Urbanística" de Guipúzcoa. Recuerdo y homenaje en el cincuentenario de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956». *Revista de Urbanismo y Edificación*, 14.
- LLANOS, F. (1964): «Historia reciente del urbanismo guipuzcoano.» *Revista Arquitectura*, número 69. Madrid
- MUGURUZA OTAÑO, P. (1939): *Ideas Generales sobre ordenación y Reconstrucción Nacional*. Texto de las sesiones celebradas en el Teatro Español de Madrid por la Asamblea Nacional de Arquitectos los días 26, 27, 28 y 29 de junio de 1939. Servicios Técnicos de FET y de las JONS. Sección de Arquitectura, Madrid.
- (1943): *Estudios para un Plan de Mejoramiento de las Viviendas Humildes*. Publicaciones del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1943.
- PONTE ORDOQUI, E. (2014): *La Construcción de la Ciudad. Gipuzkoa 1940-1973*. Tesis doctoral. Universidad del País Vasco.
- SOLA MORALES RUBIÓ, M. de (1969): «Los Urbanistas, quienes y donde». *Revista Ciudad y Territorio* nº 2. Septiembre/ octubre/ noviembre/ diciembre.
- TERÁN, F. de (1983): «Entrevista a Pedro Bidagor». *Quaderns d'Arquitectura i Urbanisme*, número 157. Barcelona.

Arquitectura Popular Exenta y Paisaje entre los Montes de Toledo y el río Tajo

Adelaida DEL PUERTO GARCÍA

Doctor Arquitecto, UPM.
Colaboradora del Grupo de Investigación del Río Tajo, UCLM

RESUMEN: La gran variedad de suelos, topografía y distancias entre el río Tajo y los Montes de Toledo occidentales en España, ha sido un factor determinante para el desarrollo de la arquitectura popular exenta ligada a la agricultura y la ganadería en esa área. El objetivo de esta investigación es el análisis de la heterogeneidad del paisaje que ha determinado las diferentes soluciones arquitectónicas y constructivas de estos edificios. Todos los edificios aislados estudiados, relacionados con actividades agropecuarias y entre la zona noroeste de los Montes de Toledo y el Tajo, han sido extremadamente dependientes de un duro y pobre paisaje natural en la zona montañosa y de una fuente de permanente riqueza a orillas del Tajo. Los resultados de este estudio muestran que crear un mapa descriptivo de esta arquitectura, requiere no sólo de la definición de los diferentes tipos de edificios, sino del análisis de las mutaciones progresivas y de las evoluciones que se suceden con el descenso de las montañas hacia el río. Edificios en principio sencillos, devienen más complejos a medida que la orografía y la composición del suelo nos permiten la obtención de mayores beneficios. Otro vector de transformación que cruza el mapa de Este a Oeste es el de los afloramientos graníticos y las zonas en que predominan los suelos de arena. Estos dan paso a suelos arcillosos y a suelos de pizarra que en ocasiones se acercan al río a medida que nos acercamos al límite más occidental. La comprensión del universo causal que hay detrás de cada hecho construido ha sido uno de los principales objetivos de esta investigación.

DESCRIPTORES: Arquitectura popular. Paisaje. Toledo. Tajo.

Vernacular architecture and Landscape between the river Tagus and Toledo Mountains

ABSTRACT: The variety of soils, topography and distances between the river Tagus and the Toledo Mountains in Spain has been a crucial factor for the development of isolated vernacular architecture related to agriculture and farming in this area. The

aim of this study is to analyze how the landscape heterogeneity has determined the different building types and construction details of vernacular architecture. All the isolated buildings studied, related to farming activities at the north-west side of the Toledo Mountains, have been extremely dependent upon a harsh environment in the surroundings of the mountains, but subject of permanent benefit from the economic resources on the banks of the river Tagus. The results of this research project show how creating a descriptive map of this architecture does not only require the definition of the different construction details, but also the analysis of the progressive mutations and changes that can be observed as we descend from the mountains to the river. Most simple building types become more complex as orography and soil composition allow for the attainment of greater resources and profit. Other vectors of transformation that crosses the map from East to West are the rocky outcrops and sandy territories, or the clay and slate soils that, in some parts, reach the river. The understanding of the vast decisions that had to be made in the construction of the buildings, considering all the various factors mentioned, has been one of the major objectives of this study.

KEYWORDS: Vernacular architecture. Landscape. Toledo. Tagus.

1. Introducción

Existen pocos estudios detallados sobre la arquitectura popular exenta (ver FIG.1) en la franja de territorio entre los Montes de Toledo occidentales y el río Tajo, que ha servido a los trabajos agrícolas y ganaderos hasta su abandono paulatino desde mediados del siglo xx. Ha sido reflejo durante siglos del paisaje y los procesos de transformación sociales y económicos. En la actualidad siguen en uso, casi exclusivamente, las edificaciones más complejas y cercanas a la vega del río Tajo por su mayor rentabilidad.

Enfrentarse a la documentación de arquitectura vernácula desconocida, requiere del estudio de los procesos de documentación que han supuesto la valorización de este tipo de patrimonio en nuestro país con anterioridad. Diferentes arquitectos han descrito el patrimonio rural español desde principios del siglo xx en un proceso creciente de valorización de la arquitectura vernácula

«también denominada popular, rural, tradicional, típica, autoconstruida, sin arquitectos» (ALMAR-CHA, 2014: 2)¹.

Desde el discurso de ingreso en la Academia de Bellas Artes de San Fernando de Anasagasti (ANASAGASTI, 1929), que supuso un punto de inflexión en la valorización de la que denominó arquitectura *popular*, se inicia una fase de estudio de dicha arquitectura dentro del ámbito de debate de la arquitectura moderna y de las actuaciones de construcción y reconstrucción posteriores a la guerra civil.

Fernando García Mercadal (GARCÍA MERCADAL, 1930) basa las descripciones en sus dibujos —y los realizados por Rivas Eulate— a los que añade estudios geográficos. En dicha publicación analiza plantas, alzados y detalles generando epígrafes por tipos arquitectónicos dentro de clasificaciones paisajísticas. Leopoldo Torres Balbás (TORRES BALBÁS, 1939), distingue las viviendas *populares* atendiendo a grupos por altitudes o zonas con diferente pluviometría,

Recibido: 27.04.2016; Revisado: 28.06.2016.

Correo electrónico: adelaidadelpuerto@gmail.com

La autora agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

¹ Cita literal del inicio del artículo ALMAR-CHA NÚÑEZ-HERRADOR, E. (2011) «El descubrimiento y la puesta en valor de

la arquitectura popular: de Fernando García Mercadal a Luis Feduchi». Todos los adjetivos pueden ser válidos, aunque cada uno de ellos parece matizar una característica concreta de este tipo de arquitectura. En esta investigación se ha elegido la denominación «popular» por ser la más común en la bibliografía existente sobre este tipo de arquitectura.



FIG. 1/ Imagen de edificación ligada a la explotación agrícola-ganadera en el Término Municipal de Navahermosa, Toledo

Fuente: archivo de la autora, elaboración propia.

dando especial relevancia al tipo de medio en el que la arquitectura se inserta. La clase de información gráfica predominante es la fotografía. El texto es extenso y especialmente descriptivo y establece analogías con tipos arquitectónicos existentes fuera de nuestro territorio.

El Gatepac 1935-36 y Martín Artajo en 1943, profundizan en la caracterización, valoración y necesidad de protección la arquitectura *rural* que se convertiría en protagonista de las políticas de reforma agraria del Primer Franquismo (ALMARCHA, 1996; 2011). En el caso de la obra de Carlos Flores (FLORES, 1973) los diferentes volúmenes se dividen por regiones geográficas. El recorrido parece tener la intención de dejar constancia de la variedad de tipologías y soluciones constructivas aún presentes en la península en los años '70, y que comenzaban a desaparecer o abandonarse parcialmente. Feduchi, en sus Itinerarios de Arquitectura Popular (FEDUCHI, 1976), realiza recorridos enlazando provincias mediante elencos de municipios, profundizando en el análisis compositivo en planta y equilibrando la presencia de fotografía y de plantas arquitectónicas. La aportación de los hermanos García Fernández y del profesor García Grinda (GARCÍA, 1988) desde finales del siglo XX ha supuesto la elevación en la calidad de las descripciones gráficas y el análisis detallado de las construcciones por comarcas naturales. El análisis estructural, los detalles compositivos y una comprensión mayor de la relación entre la arquitectura y su medio destacan en todas sus publicaciones.

Desde la Junta de Andalucía a primeros del siglo XXI se llevó a cabo una labor de inventariado de las arquitecturas correspondientes a las explotaciones agropecuarias predominantes: Cortijos, Haciendas y Lagares. Aunque la maquetación y la cantidad de información varían entre las publicaciones de unas provincias a otras, el sistema descriptivo es muy similar.

Incluye fotografías que describen la integración de las edificaciones con los cultivos a los que sirven, combinando plantas que indican composición general y posición de los principales espacios y algunas imágenes de detalle.

Con la perspectiva creada por los estudios previos reseñados, consciente del valor de la fotografía como herramienta básica junto al dibujo (ÁVILA MACÍAS, 1988), y con la intención de caracterizar y avanzar sobre el estudio de las variaciones de la arquitectura popular ligadas al paisaje, se inicia este estudio con una primera inmersión en la geografía física y en los procesos históricos.

2. Objetivos y metodología

El objetivo principal de esta investigación es descubrir las relaciones entre los elementos que componen la arquitectura y los elementos que componen el paisaje en que se inserta, a través del estudio de un territorio cuyo paisaje varía a lo largo de pequeños recorridos.

El trabajo, que forma parte del desarrollo de una Tesis doctoral, se ha dividido en tres fases. Una primera fase de búsqueda de cartografía y datos sobre la orografía, sustratos geológicos y especies botánicas silvestres de la zona de estudio. Una segunda fase de trabajo de campo, con toma de datos directa de las edificaciones como levantamientos croquis e imágenes fotográficas, y una tercera fase de análisis combinado con el estudio de bibliografía acerca de los procesos históricos de la zona y de las soluciones constructivas tipo de los diferentes pobladores. Aunque en el texto completo de la Tesis doctoral se analiza la influencia de la historia local en el desarrollo de los tipos edificatorios, se ha querido centrar este documento en la relación entre la arquitectura y el medio natural.

3. Delimitación del área de estudio e introducción al paisaje

El curso medio del río Tajo, a su paso por la provincia de Toledo, genera un macro-meandro coincidente con las zonas de mayor altitud de la cordillera de los montes de Toledo. La elevación en la cota del terreno que suponen los páramos detríticos formados a partir de las estribaciones de los Montes de Toledo, alejan el curso del río que busca continuar su descenso de cota hacia el Atlántico. Se crea así un territorio diferenciado de pequeñas dimensiones, grandes variaciones paisajísticas que contrasta con la meseta cristalina, adyacente en su vertiente Este, o La Sagra, también en Toledo. El área de análisis de la que es objeto esta investigación limita al norte con el río Tajo, a Sur con la cordillera occidental de los Montes de Toledo, a Oeste con el valle del río Gévalo y a Oeste con el valle del río Torcón. Engloba fragmentos de varias comarcas geográficas: de La Sisa (JIMÉNEZ DE GREGORIO, 1996)/meseta cristalina de Toledo a Este (MUÑOZ, 1986), Comarca de los Montes de Toledo a Sur y Sureste, Comarca de la Jara a Oeste (MUÑOZ, 1976) y gran parte de la comarca de la Vega del Tajo a Norte.

Dichos territorios comparten una pluviometría específica derivada de su orografía con proximidad a los puntos más altos de la cordillera, orientación Norte con respecto a la misma y la cercanía entre varios afluentes del río Tajo.

Engloban los sistemas de rañas al Oeste del río Sangrera, entre el río Sangrera y el río Pusa y entre el río Pusa y el río Torcón (PARDO & ESPEJO, 2006).

Acompañan a las variaciones paisajísticas (ver FIG.2) variaciones en los tipos arquitectónicos con el cambio de altitud. Según la clasificación más reciente de los tipos de paisaje de la región castellano-manchega (PONS, 2011), el área de estudio estaría compuesta por vegas en la zona norte, páramos detríticos entre la vega y las estribaciones, así como penillanuras y piedemontes a medida que nos acercamos a las franjas Oeste y Este respectivamente. La composición del paisaje determina en gran medida las soluciones constructivas, y las posibilidades de aprovechamiento agrícola o no del suelo dan lugar a construcciones con diferentes grados de complejidad.

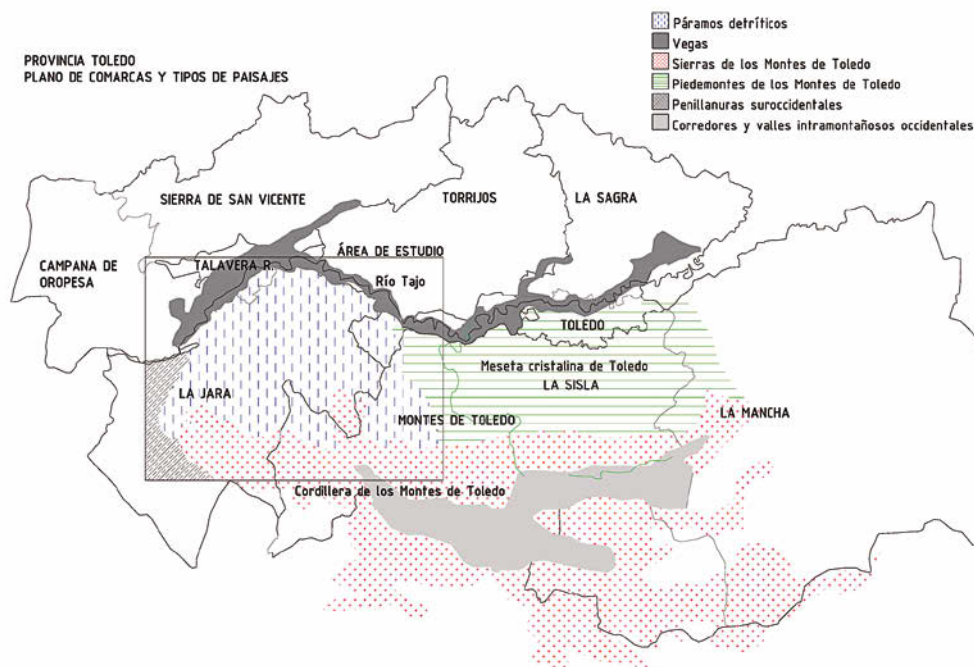


FIG. 2/ Mapa de localización del área de estudio, comarcas y tipos de paisaje en la provincia de Toledo. Información combinada del Atlas de Paisajes de Castilla la Mancha (PONS, 2011) y La Meseta Cristalina de Toledo. Atlas de geomorfología (MUÑOZ, 1986)

Fuente: archivo de la autora, elaboración propia.

En términos geomorfológicos, el territorio estudiado se compone de las sierras noroccidentales de La Cordillera de los Montes de Toledo, las estribaciones y laderas, las rañas y las terrazas del Tajo. Gran parte del área estudiada se corresponde con los páramos detríticos, habituales en otras zonas de nuestra geografía y en los que predominan las soluciones de fábricas de tierra (GARCÍA, 2011). Las variaciones paisajísticas dentro del área analizada vienen determinadas por la topografía, mucho más suave en las inmediaciones del río, y accidentada en la cordillera con cotas que superan los 1.000 metros de altitud. También por la composición del suelo; granitos en las cuencas del río Cedená y Torcón, limos con cantos y limos rojos en la franja intermedia, pizarras y areniscas en la cordillera y en la franja Oeste y arenas, gravas y limos en la franja Norte con el acercamiento al río (ver FIG.3).

Las dimensiones del macro-meandro -forzadas por la elevación de cota de los páramos detríticos que separan al río de la cordillera-, permiten su localización en un mapa peninsular. Llegan a generar distancias a la cordillera que van desde <10 a >50 kilómetros en línea recta.

Las perspectivas del paisaje varían desde de las panorámicas cerradas de montaña en la cordillera —en la que no se divisan los altiplanos que las separan del río— a las visiones de conjunto de los Montes de Toledo, la vega del río Tajo y la cordillera de Gredos que se avistan desde las estribaciones. La visión de la montaña desde el río se hace cercana en la zona más oriental y, en mayor medida, en el límite Oeste de la zona de estudio. Con el avance del macro-meandro, la perspectiva se abre y las montañas se distancian predominando un paisaje verde llano que limita con la llanura seca, suma de rañas.

En la zona más occidental, en la que se produce un mayor acercamiento al río de la cordillera, predominan los suelos de pizarra que no permiten un aprovechamiento del suelo agrícola. En la zona de mayor apertura del macro-meandro, se genera una llanura con suelos en los que predominan las cuarcitas de matriz arcillosa. Las gravas ocupan los márgenes del río y en la zona más oriental. En la zona limítrofe con la meseta cristalina aumenta la presencia de arenas y los afloramientos rocosos graníticos que acompañan los cursos de todos

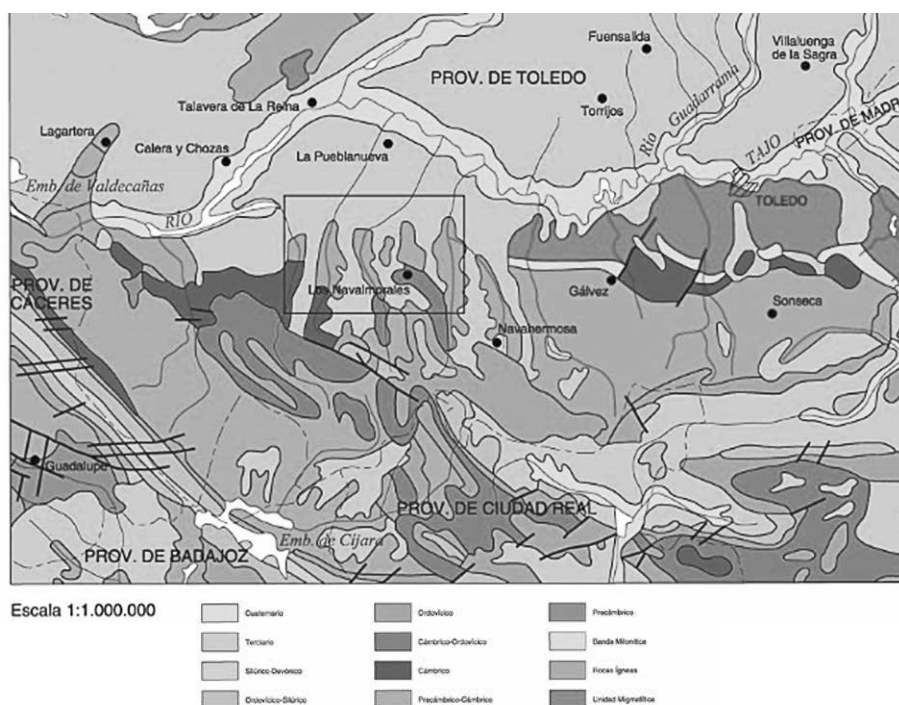


Fig. 3/ Plano resumen geológico de la zona de estudio

Fuente: Instituto geológico y minero de España
<http://info.igme.es/cartografiadigital/geologica/Magna50Hoja.aspx?language=es&id=655> (acceso marzo/2016)

los afluentes en el tramo desde las estribaciones hasta la vega. Los afloramientos y escarpaduras que sirvieron de refugio a los primeros pobladores en época prerromana (CARO BAROJA, 1946), servirán de cimentación para las edificaciones dispersas desde época medieval.

No sólo los suelos influyen en la aparición de las especies botánicas silvestres. La presencia de cursos de agua, y el grado de exposición al sol debido a la orientación y a la orografía, resultan determinantes. También lo es la altitud que acompaña al aumento de la pluviometría.

Las especies botánicas silvestres aumentan su porte con la aparición de encinares y robledales en las estribaciones. Disminuyen, en cantidad y capacidad de obstaculizar la visión del horizonte, en un acercamiento hacia el río a cuyos lados se desarrolla una agricultura donde predominan los cultivos de herbáceos. Esta situación contrasta con el cultivo del olivo predominante en las estribaciones y en gran parte de las rañas o altiplanos.

En la vega predominan especies silvestres conocidas como cañizo y juncos. El alto nivel de explotación de los suelos, en regadío y con predominio de cultivo de herbáceos, ha eliminado casi por completo la presencia de especies botánicas leñosas. En los cursos de algunos afluentes del Tajo permanecen las choperas y fresnedas, y se da el encuentro entre las especies botánicas propias de los montes y las de la vega.

La jara aparece con el inicio de los montes, hacia los 600 metros, combinada con retamas y especies aromáticas como el tomillo, el orégano y el cantueso. La roturación iniciada en la Edad Media en las estribaciones, ha sustituido los encinares por campos de cultivo y por olivares. A medida que se inicia el ascenso, la agricultura da paso a la explotación cinegética y a la ganadería menor. Aparecen especies botánicas como el roble, y el brezo inicia su aparición a partir de los 800 metros aproximadamente.

4. Franjas de aprovechamiento del suelo según la altitud

En las zonas de mayor altitud, y en la franja Este, se da la explotación cinegética predominando la caza mayor. Las edificaciones ligadas a este tipo de aprovechamiento son refugios en las zonas de montaña y grandes fincas combinadas con agricultura en las zonas cercanas al río Cedená. En la cordillera se ha

dado históricamente una economía de subsistencia con predominio de la ganadería menor y de cultivos marginales de hortalizas en verano (PALOMEQUE TORRES, 1954). Las edificaciones en relación con estos aprovechamientos son exentas, se sitúan cerca de vías de comunicación, rodeadas de vegetación silvestre y dotadas de espacios sencillos de uso humano y de uso ganadero. Predomina el minifundio y el bosque mediterráneo en la configuración del paisaje artificial. En las estribaciones comienza el cultivo del olivo junto con pequeños fragmentos de tierra con cultivo de herbáceos. Las dimensiones de las parcelaciones aumentan con la disminución de cota. La ganadería, menor en todos los casos, se hace más intensiva y con posibilidades de intercambio económico que derivará en un aumento en tamaño y complejidad de las edificaciones.

En la llanura predomina el olivo y el cultivo de grandes extensiones de herbáceos en secano, iniciándose la aparición de edificaciones de mayor tamaño más abiertas al exterior y con espacios adaptados a una actividad predominantemente agrícola. La ganadería menor, y ganadería mayor de fuerza de trabajo, moldean alturas y determinan accesos desde el exterior hacia las edificaciones. A medida que nos acercamos al río, el latifundio convierte el paisaje en mucho más homogéneo, y el olivo va dejando paso a cereales y leguminosas y a algunas dehesas aisladas. Las dehesas se hacen más frecuentes en el noroeste de la zona de estudio, donde la separación entre afluentes es mayor y también los son las extensiones de las rañas. Cuanto mayor es la cercanía al curso del Tajo, mayor es la profusión de

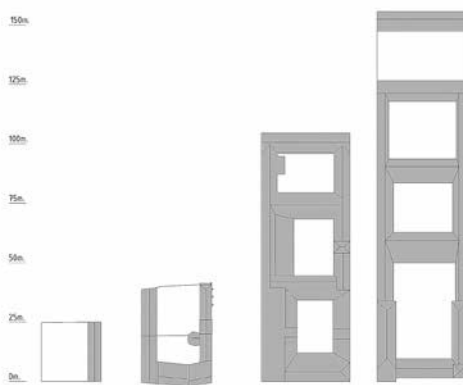


FIG. 4/ Análisis comparativo de tamaños de edificaciones en un recorrido —de izquierda a derecha— desde las estribaciones hasta la vega

Fuente: archivo de la autora, elaboración propia.

grandes regadíos y la posibilidad de alimentar a ganadería mayor. Surgen así desde la antigüedad, y de manera análoga a la vega del Guadalquivir (AGUILAR, 1992), grandes parcelaciones, latifundios y explotaciones que requieren de programas arquitectónicos más complejos (ver FIG. 4) y que se nutren de la cercanía a rutas de comunicación (PALOMEQUE, 1959). La primera y más antigua: el propio río, cuyos intercambios comerciales datan de tiempos de los fenicios. (II CONGRESO ARQ. TOLEDO, 2001: pp. 308-309)

3. Estudio comparativo según la altitud

El estudio más amplio al que pertenece esta investigación se ha completado con 30 edificaciones repartidas por los diferentes tipos de paisaje identificados. En él se ha intentado cubrir el análisis de los diferentes tipos según la altitud. Se han seleccionado aquellos que, por sus características arquitectónicas, responden en mayor medida a lo que podemos denominar como *tipo*. Se trata de *tipos* pertenecientes a los diferentes paisajes que pueden definirse como cuatro principales: sierras, estribaciones, páramos detríticos o rañas y el paisaje de vega. El único invariante tipológico es la reserva de espacios para uso humano –incluyendo espacio con chimenea- y espacios para ganadería menor.

La edificación *tipo* en cordillera es un elemento de base rectangular, cerrado al exterior en la mayor parte de los paramentos y que carga las estructuras de cubrimiento sobre muros en fá-

brica de mampostería de pizarra. En su interior alberga el hogar, con elementos de obra que lo rodean y están destinados al descanso, y un espacio de almacenamiento de aperos.

Para dar cobijo a la ganadería menor, en este caso porcina, se crean en ocasiones elementos de base circular (ver FIG. 5) cubiertos por aproximación de hiladas de mampostería de pizarra. Suele aprovecharse la protección que confieren la pendiente y el encintado del terreno para la fabricación de los muros. Se cubre con brezo o pizarra al exterior. Este tipo de edificaciones, previo cambio de escala, se utilizan en las estribaciones a Oeste como refugio de uso humano y también como brocales de pozos.

En las estribaciones la edificación *tipo* se hace más compleja, en ocasiones se adapta a la pendiente colocando su eje mayor en paralelo a las curvas de nivel y desdoblándose en crujías paralelas que tienen diferentes usos. La crujía superior, la más salubre, suele acoger todas las funciones de uso humano, funciones que permanecen en todos los tipos junto con las de ganadería menor. Aparece el horno (ver FIG. 6 B) como elemento compositivo, que se adosa a la parte exterior de los muros. La ganadería menor se suele albergar bajo porche en época estival y estabulada en invierno a cota inferior, confiriendo calor lateral a la crujía a mayor altura.

En la edificación *tipo* en las rañas o altiplanos comienzan a aparecer nuevos elementos como el palomar (ver FIG.7), sobre todo en edificaciones cercanas al río, por ser las que pueden garantizar el alimento a las palomas en



FIG. 5/ Imágenes del interior de edificaciones de uso secundario (arriba: ganadería menor/derecha: brocal) en los límites Sur y Oeste de la zona de estudio respectivamente

Fuente: archivo de la autora, elaboración propia.



FIG. 6/ Imagen a): interior de una edificación en la zona Oeste de la franja de estudio.
Imagen b): horno en edificación en el valle del río Pusa, franja central del área de estudio

Fuente: archivo de la autora, elaboración propia.



FIG. 7/ Croquis de edificación, con palomar integrado en crujiás, en paisaje limítrofe entre páramos y piedemontes. Explotación dedicada al cultivo de herbáceos y olivo

Fuente: archivo de la autora, elaboración propia.

invierno. El palomar, por su mayor altura, se convierte en hito reconocible del paisaje y anuncia el acercamiento a un curso de agua y a cultivos de herbáceos de mayores dimensiones. Éste aparece en ocasiones exento y en otras se integra en la edificación. Las edificaciones se vuelven algo más permeables al exterior. Suelen desarrollarse sobre una base tendente al cuadrado y alrededor de un patio denominado *de labranza*. Dicho espacio hace las veces de conector de los diferentes espacios, de zona de giro de carros y de guarda de la cosecha. Las crujiás que lo conforman no suelen superar una planta y se adosan todas ellas a los muros perimetrales que les sirven directamente de muro de carga exterior. En ellos se albergan aperos y ganadería menor.

Los entrevigados se ponen en relación con el paisaje, solucionándose con jara en las zonas más cercanas a la cordillera y en cañizo en las vegas de los cursos de agua. En el s. XVIII, la retama solucionaría gran parte de los entrevigados y, en algunos casos, acabados exteriores de cubierta. La madera de fresno se utilizaría en algunos casos cerca de los afluentes. (VIÑAS & PAZ, 1963).

Las soluciones de estructura de cubierta, en edificación principal, evolucionan desde cubiertas a la molinera hacia soluciones a dos, tres o cuatro faldones. A medida que se avanza hacia el río se relegan a la cubrición de edificios de segundo orden las cubiertas a un agua. En el caso de las estructuras de cubiertas a dos aguas, aparecen gradualmente los durmientes en muros y los tirantes cada varios pares a medida que descendemos hacia el río. Las escuadrías inician la sustitución de rollizos con el aumento de riqueza de los suelos y, en algunos casos, aparecen pendolones a modo de proto-cerchas agrupados con los tirantes (ver FIG.8).

En la zona limítrofe entre llanura e inicio de vega, la edificación tipo adquiere una complejidad y una multifuncionalidad que en ningún caso ha aparecido durante el viaje desde la cordillera. Aparecen las cubiertas a tres y cuatro aguas que completan las esquinas, y crujiás de dos plantas que suelen dar cabida en planta alta a los trabajadores. Los pobladores ya no son los propietarios, sino las múltiples

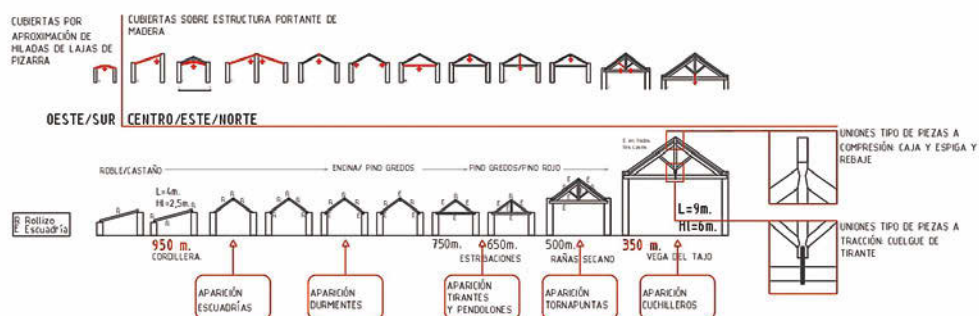


Fig. 8/ Croquis de evolución de las soluciones estructurales de cubierta en un recorrido de la cordillera a la vega del río Tajo

Fuente: archivo de la autora, elaboración propia

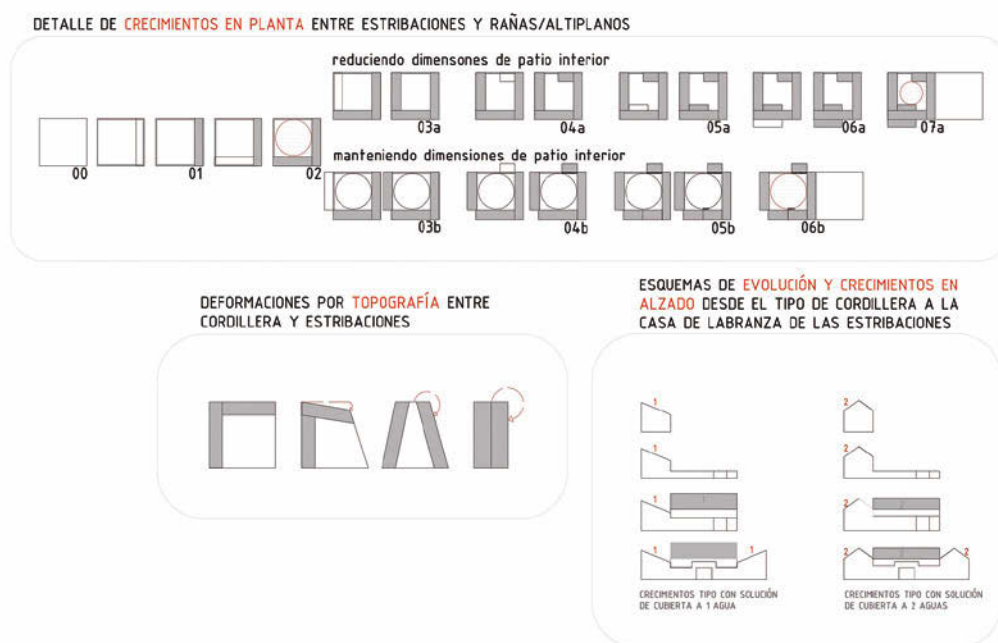


Fig. 9/ Esquema descriptivo de la evolución de composición de crujeas con la disminución de altitud y tipos de crecimiento en planta

Fuente: archivo de la autora, elaboración propia.

familias de trabajadores que mantienen la explotación con su trabajo diario. Se combinan ganadería mayor y menor y el espacio para aperos aumenta a medida que lo hace el tamaño y cantidad de éstos, proporcionales a las extensiones a cultivar. Predomina la madera de acabado interior de cubierta, no tanto por la profusión de especies botánicas madereras como por la posibilidad económica de adquirirlas y transportarlas desde zonas más lejanas, como la cordillera de Gredos (PORRES & VVAA,

1986). Se da así una evolución en planta que tiene que ver con dos factores principales: la topografía y el tamaño de la explotación a que sirve. En muchos casos se mantienen crujeas de tamaños similares e incluso patios de labranza de dimensiones análogas, creándose el aumento de espacio a través de tres métodos: adosado de nuevas crujeas hasta completar el cuadrado, adosado de crujeas paralelas hacia la cara exterior del muro, aumento de una planta de las crujeas existentes (ver FIG.9).

En este último caso se adosa una escalera de acceso, exterior a la edificación pero ubicada en el interior del patio de labranza.

Se combinan ganadería mayor y menor y el espacio para aperos aumenta a medida que lo hace el tamaño y cantidad de éstos, proporcionales a las extensiones a cultivar.

Predomina la madera de acabado interior de cubierta, no tanto por la profusión de especies botánicas madereras como por la posibilidad económica de adquirirlas y transportarlas desde zonas más lejanas, como la cordillera de Gredos.

Se da así una evolución en planta que tiene que ver con dos factores principales: la topografía y el tamaño de la explotación a que sirve.

En muchos casos se mantienen crujías de tamaños similares e incluso patios de labranza de dimensiones análogas, creándose el aumento de espacio a través de tres métodos: adosado de nuevas crujías hasta completar el cuadrado, adosado de crujías paralelas hacia la cara exterior del muro, aumento de una planta de las crujías existentes. En este último caso se adosa una escalera de acceso, exterior a la edificación pero ubicada en el interior del patio de labranza.

6. Estudio comparativo según la longitud

Del mismo muestreo al que se hace referencia en el punto anterior, se han elegido ejemplos de soluciones constructivas en un recorrido de Este a Oeste (ver FIG. 10). En ellos se pueden comprobar las variaciones en las soluciones de los muros de carga, las cubiertas, los acabados interiores de cubierta y algunos suelos.

En la zona Este del área de estudio es donde se produce mayor profusión de afloramientos graníticos, coincidiendo con los valles del río Cedena y el río Torcón, éste último límite físico con la meseta cristalina y la comarca de la Sisa. Las fábricas más frecuentes son de mampostería de granito. Pueden encontrarse este tipo de soluciones también en las cercanías del resto de afluentes (ver FIG.11).

Los acabados interiores de techo suelen ser de cañizo, disponible en las vegas y son escasas las escuadrías de madera así como lo son las especies botánicas de gran porte disponibles. Predominan las estructuras de madera a base de rollizos y las soluciones de cubierta de

par e hilera. En algunos casos se adosan volúmenes más pequeños al volumen principal: los establos, que se cubren con soluciones de cubierta a la molinera. Algunos suelos son el propio granito sobre el que se levanta la edificación, otros de barro o de arena si está destinado a la ganadería.

A medida que se avanza a la zona intermedia donde la llanura se hace más extensa y predominan las arcillas, se hacen más frecuentes las fábricas de tapial combinadas con refuerzos en esquina de lajas de pizarra o de adobe en los casos más pobres, como los que se corresponden con la zona limítrofe entre Villarejo de Montalbán y San Martín de Pusa o Santa Ana de Pusa y San Bartolomé de las Abiertas (ver FIG. 12).

Las soluciones de entrevigado varían entre el cañizo, abundante en los cauces de los arroyos, y la tabla ripia de baja calidad. Ambos se colocan en sentido perpendicular a las líneas de pares. Las soluciones de cubierta evolucionan desde la cubierta a la molinera y el par e hilera de cordillera y estribaciones hasta la cercha, solución que se hace más frecuente a medida que nos acercamos al Tajo o a la desembocadura de alguno de sus afluentes (ver FIG.13).

Los suelos suelen ser de canto rodado en patios y de barro cocido en interiores. En las zonas destinadas a animales se suele solar con arenas o el propio terreno natural. La zona más occidental coincide en algunas de sus soluciones con la zona de mayor altitud: mamposterías de pizarra que incluyen ese mismo material en cargaderos de puertas y ventanas, y entrevigados de cubierta en jara. Dichos entrevigados suelen reforzarse en su punto medio con cañas, que reducen la deformación de la jara que suele disponerse en la dirección de los pares (ver FIG. 14).

Los acabados de brezo quedan para las zonas de mayor cota, lugares donde la planta crece de forma espontánea y abundante. Éste puede encontrarse como entrevigado y, en menor medida, como acabado exterior de cubierta en el caso de pequeñas edificaciones. En general, predomina la cubrición con lajas de pizarra en pequeñas edificaciones como chozos y pocilgas de base circular. Los suelos suelen ejecutarse en lajas de pizarra, así como los brocales de los pozos. Municipios como Aldeanueva de Barbarroja y La Estrella de la Jara (ver FIG.15) cuentan con numerosas edificaciones en su casco urbano que reproducen estas formas de construir (MONTERRUBIO, 2008: pp. 59).

GRÁFICO RESUMEN TIPOS LIGADOS A LA ALTITUD

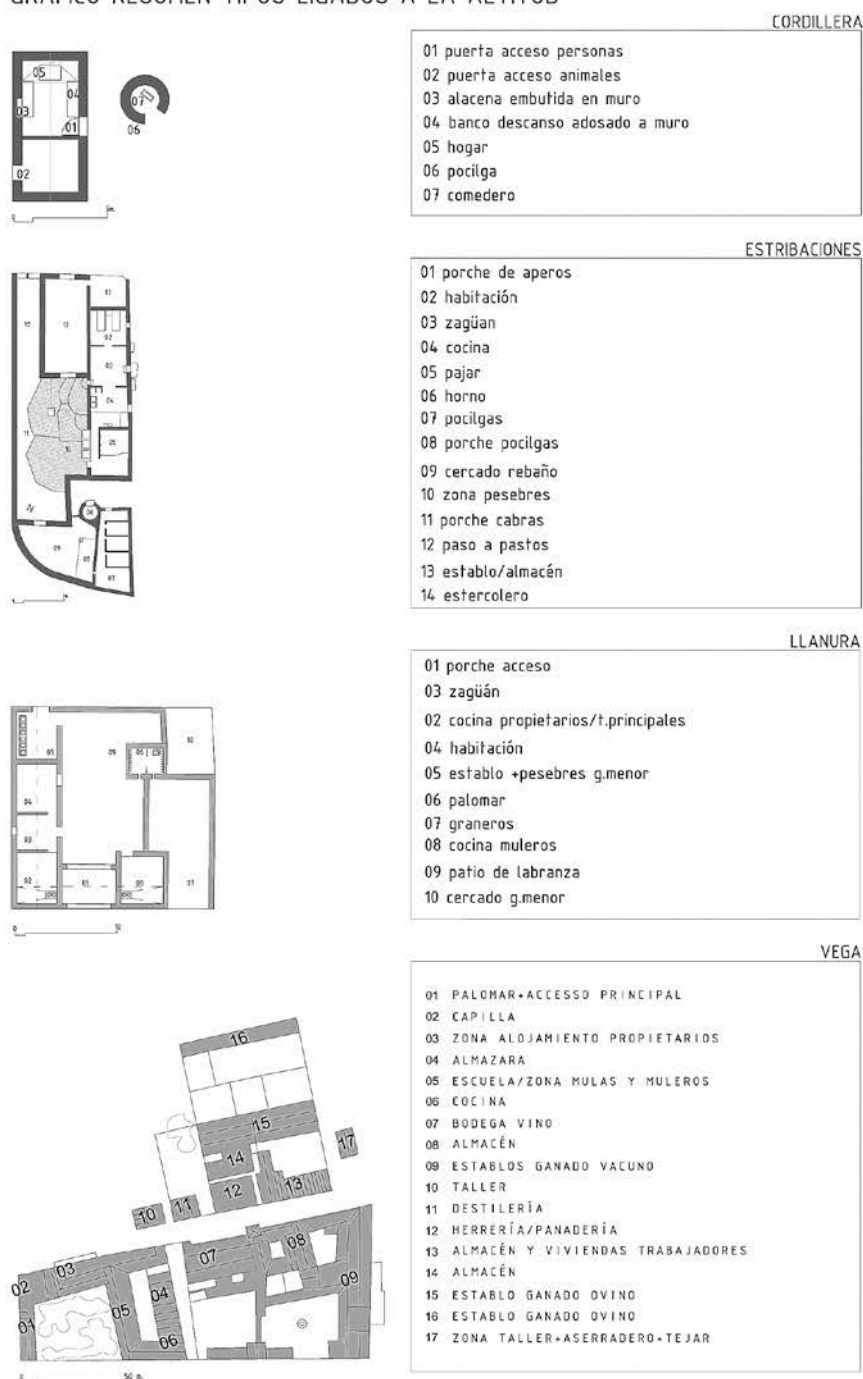


FIG. 10/ Análisis comparativo de las variaciones en programas de necesidades de las edificaciones del área de estudio según la altitud¹

Fuente: archivo de la autora, elaboración propia.

¹ Se elige el término distintivo *altitud*, aunque en el caso de las edificaciones en cordillera puede no ser exacto en algunos casos, ya que las edificaciones y poblaciones se encuentran en los corredores intra-montañosos pudiendo encontrarse en ocasiones a la misma altitud que edificaciones en las estribaciones.



Fig. 11/ Imágenes de fábricas de mampostería de granito a orillas del río Pusa y en el entorno del río Torcón

Fuente: archivo de la autora, elaboración propia.

<div>Material/es: mampostería de pizarras del Pusa</div> <div>Localización: El Robledillo</div> <div>Altitud: 910 m.</div> <div>Franja territorio: sur/central</div>	<div>Material/es: pizarra del Pusa /tapial/acobe</div> <div>Localización: Espinoso del rey</div> <div>Altitud: 720 m.</div> <div>Franja territorio: límite sur/central</div>	<div>Material/es: Pizarras del Pusa</div> <div>Localización: Los Navalucillos</div> <div>Altitud: 850 m.</div> <div>Franja territorio: franja Sur/central</div>	<div>Material/es: adobe/tapial</div> <div>Localización: Los Navalmorales</div> <div>Altitud: 620 m.</div> <div>Franja territorio: central</div>
<div>Material/es: Pizarra/tapial/acobe</div> <div>Localización: Los Navalmorales</div> <div>Altitud: 660 m.</div> <div>Franja territorio: central</div>	<div>Material/es: Granitos del Cedena</div> <div>Localización: Navahermosa</div> <div>Altitud: 730 m.</div> <div>Franja territorio: central /Este</div>	<div>Material/es: Granito/adobe/ladrillo/tapial/pizarra</div> <div>Localización: Alcaudete de la Jera</div> <div>Altitud: 480 m.</div> <div>Franja territorio: central /Oeste</div>	<div>Material/es: Granito/ladrillo/Tapial</div> <div>Localización: Gólviz</div> <div>Altitud: 715 m.</div> <div>Franja territorio: Este</div>
<div>Material/es: Granito</div> <div>Localización: Ventas con Peñagütera</div> <div>Altitud: 810 m.</div> <div>Franja territorio: sur/Este</div>	<div>Material/es: Granito/pizarra</div> <div>Localización: Aldeanueva de Barbarroja</div> <div>Altitud: 510 m.</div> <div>Franja territorio: Oeste</div>	<div>Material/es: Granito/pizarra/jeruza</div> <div>Localización: Aldeanueva de San Bartolomé</div> <div>Altitud: 559 m.</div> <div>Franja territorio: Oeste</div>	<div>Material/es: Pizarra</div> <div>Localización: La Estrella</div> <div>Altitud: 557 m.</div> <div>Franja territorio: Oeste</div>

Fig. 12/ Descripción de fábricas de muros en el área de estudio en un recorrido de Este a Oeste

Fuente: archivo de la autora, elaboración propia.



FIG. 13/ Imágenes de entrevigado en jara, cañizo y tabla ripia pertenecientes a edificaciones en estribaciones, rañas y vega respectivamente

Fuente: archivo de la autora, elaboración propia.



FIG. 14/ Detalles de estructuras para formación de cubierta a dos aguas. A izquierda edificación ligada a pastos en las estribaciones. A la derecha edificación ligada a explotación en la vega del Tajo

Fuente: archivo de la autora, elaboración propia.



FIG. 15/ Fábrica de mampostería de pizarra en el casco urbano de La Estrella. Borde Oeste de la zona de estudio

Fuente: archivo de la autora, elaboración propia.

7. Conclusiones

Las variaciones en el grado de complejidad y soluciones constructivas de las edificaciones tradicionales aisladas entre los Montes de Toledo occidentales y el río Tajo, son reflejo directo de las variaciones del paisaje y de las posibilidades de aprovechamiento del suelo. Las edificaciones son elementos integrados en el paisaje al que se unen a través de sus materiales. En el caso de topografías accidentadas, las crujeas se adaptan al terreno sin producir cortes de perspectiva y se rodean de las especies botánicas predominantes. En los paisajes de raña y en la vega las edificaciones se convierten en polarizadoras del paisaje por su capacidad de transformarlo mediante las labores agrícolas y ganaderas a las que dan cobijo. La cercanía al río Tajo produce arquitecturas complejas y

soluciones constructivas fruto del conocimiento técnico que, en ningún caso, se dan en altitudes mayores.

Se produce así un juego permanente en el que la arquitectura anuncia al paisaje y el paisaje a la arquitectura.

8. Bibliografía

- ALMARCHA NÚÑEZ-HERRADOR, E. (2011): «El descubrimiento y la puesta en valor de la arquitectura popular: de Fernando García Mercadal a Luis Feduchi». *Servicio de Publicaciones del Departamento de Historia del Arte de la Universidad de Castilla-La Mancha*, p.2.
- AGUILAR GARCÍA, M. C. (1992): «Las haciendas, arquitectura culta en el olivar de Sevilla». *Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla*. Nº2. Serie Arquitectura, p. 139
- ANASAGASTI Y ALGÁN, T. (1929): *Arquitectura Popular*. Discurso de ingreso en la Academia de Bellas Artes de San Fernando, Madrid.
- ÁVILA MACÍAS, M. A. (1998): «Una forma de abordar el estudio del patrimonio popular tradicional: Extremadura y la provincia de Cáceres». *Actas del XII Congreso CEHA Arte e identidades culturales*, Oviedo.
- CARO BAROJA, J. (1946): *Los pueblos de España*. Pp: 282 y 291. Editorial Istmo, Madrid.
- II CONGRESO DE ARQUEOLOGÍA DE LA PROVINCIA DE TOLEDO (2001): Volumen I: «La Mancha occidental y la Mesa de Ocaña. Toledo». Ed. Diputación de Toledo.
- FEDUCHI, L. (1976): *Itinerarios de la arquitectura popular española*. Blume, Barcelona.
- FLORES, C (1973): *Arquitectura Popular Española*. VI, II, III, IV, V. Ed. Aguilar, Madrid.
- (1991): *Pueblos y lugares de España*. Espasa-Calpe, Madrid.
- GARCÍA GRINDA, J. L. (1988): *Arquitectura Popular de Burgos. Crítica y Teoría de la Arquitectura popular. Tipos y caracterización de la arquitectura rural autóctona castellano-leonesa. El caso burgalés*. Colegio de Arquitectos de Burgos.
- (2011): *El Páramo, cuadernos de arquitectura*. Instituto Leonés de Cultura. Diputación de León, León.
- GARCÍA MERCADAL, F. (1930): *La casa popular en España*, Ed. Espasa Calpe, Madrid.
- JIMÉNEZ DE GREGORIO, F. (1996): *La comarca toledana de La Sisa*. Ed. IPIET, Toledo
- (1996) *Los pueblos de Toledo. Diccionario de los pueblos de la provincia de Toledo hasta finalizar el siglo XVIII*. Población-Sociedad-Economía-Historia.Tomo II, Toledo.
- MONTERRUBIO PÉREZ, A. (2008): *Arquitectura Popular de la Jara*. Toledo. Ed. Cuarto Centenario, p. 59.
- MUÑOZ JIMÉNEZ, J. (1976): *Los Montes de Toledo*. Universidad de Oviedo, Oviedo.
- (1986): *La meseta cristalina de Toledo. Atlas de geomorfología*. B. Tello Ripa & Martínez de Pisón, ed, pp.93-110
- PALOMEQUE TORRES, A. (1954): «Derechos de Arancel de la justicia civil y criminal en los lugares de los propios y montes de la ciudad de Toledo anteriores al año 1500». *Anuario de Historia del Derecho Español*, 9. Instituto Nacional de Estudio Jurídicos, Madrid.
- PARDO GARCÍA, E. & R. ESPEJO SERRANO (2006): *Morfología, mineralogía y génesis de los suelos desarrollados sobre distintas superficies morfológicas relacionadas con la vertiente norte de los Montes de Toledo*. UCM, Madrid.
- PONS GINER, B. (2011): *Atlas de Paisajes de Castilla la Mancha*. Servicio de Publicaciones de la Junta de comunidades de Castilla-La Mancha, Toledo.
- TORRES BALBÁS, L. (1939): *La vivienda popular en España*. Colección Folklore y costumbres de España, Dirigida por F. Carreras Candi. Casa Ed. Alberto Martín, Barcelona.
- VIÑAS, C. & PAZ, R. (1963): *Relaciones histórico-geográfico-estadísticas de los pueblos de España hechas por iniciativa de Felipe II. Reino de Toledo 350-442*. CSIC, Madrid.

Aprendiendo de Manhattan: la consistencia de una trama

Alberto PEÑÍN IBÁÑEZ (1) & Alberto PEÑÍN LLOBELL (2)

(1) Dr. Arquitecto, Académico de San Carlos & (2) Dr. Arquitecto, profesor agregado UPC

RESUMEN: El destacado papel de Manhattan como laboratorio urbano se sustenta físicamente en una retícula dibujada a principios del XIX, consolidada por la urbanización a lo largo del XX y que, a pesar de sucesivas crisis económicas y políticas en sus más de 200 años, mantiene hoy su vigencia. El artículo repasa su gestación, analiza las operaciones de renovación urbana más relevantes, motivadas en su mayoría por grandes decisiones inmobiliarias o por problemas de tráfico y transporte antes que por el espacio público, y aporta elementos de reflexión para las propuestas más recientes. Tanto en las intervenciones en el Lower Manhattan, Union Square, Midtown, en la calle 42 o en el vigente PlaNYC-2007, destacan la fuerte carga de pacto y compromiso de implementación entre agentes urbanos y administración, la fragmentación opcional del territorio según objetivos, la diversidad de población y sus opciones urbanas, el poco reparo a la renovación y la reconstrucción urbanas, la falta de políticas de protección del patrimonio edificado, la superposición de orden y libertad, de fantasía y realismo, y la ausencia de protagonismo de autor. Sin embargo, en todas ellas, y al contrario de cómo lo han hecho edificaciones, actividades y formas de vida desarrolladas bajo su huella, la trama de calles y avenidas en retícula ha permanecido sin cambio alguno.

DESCRIPTORES: Manhattan. Retícula. Renovación. NYC2007

Learning From Manhattan: the consistency of a grid

ABSTRACT: The outstanding role of Manhattan as an urban laboratory is physically based in a grid that was drawn at the beginning of XIXth century, consolidated during the XXth century process of urbanisation and which, despite the successive political and economic crisis along more than 200 years, remains today valid. The paper reviews its creation, analyses the most relevant urban renewal operations, mostly motivated by big real estate decisions or by traffic and transport problems, more than by

public space considerations, and brings reflexive issues for the most recent proposals. Interventions like Lower Manhattan, Union Square, Midtown, 42nd street or at the current PlaNYC-2007, show the deal and commitment between the different urban agents and the administration, the fragmentation of the territory depending on the different goals, the population diversity and its urban options, the lack of care on heritage protection strategies, the overlay of order and freedom, of fantasy and realism, and the absence of any author prominence. However, the grid of streets and avenues has remained unchanged in all of these interventions, at the contrary of what happened with buildings, activities and forms of life under its footprint.

KEYWORDS: Manhattan. Grid. Urban renewal. NYC2007

1. Nueva York

Nueva York (NY) es una ciudad mediática por excelencia, llena de reclamos que incitan a hablar de multitud de asuntos y, lógicamente, lugar sobre el que se ha escrito mucho en temas de arquitectura y de urbanismo en general. Manhattan, sumida durante sus más de 200 años historia en un proceso de continuo cambio, isla originaria con un soporte urbano consistente en una trama reticulada desde su nacimiento, simple, atemporal y globalizadora, que ha respondido a unos intereses concretos y a un modelo de ciudad infinita y multiuso, muy alejada de los cánones de planificación del movimiento moderno.

Ciudad hipérbole donde las haya, desmesurada, en la que surgen cada día miles de proyectos, que nacen, viven, mueren y resurgen, amparados en un gran potencial de comunicación y una carga publicitaria que eleva cualquier anécdota a categoría. Donde se producen permanentemente problemas y soluciones, construcciones y derribos, verdades y artificios. Velocidad, multiplicidad, sueños y delirios, «collage» de iniciativas y hechos la caracterizan, en una imagen que muchas veces nos remite a otra ciudad hiperbólica, Las Vegas. La fragmentación de las realidades también forma parte de sus características, al igual que ocurre con otras grandes ciudades, aunque en pocos sitios como en NY se entrecruzan tantos asuntos y propuestas, convivan y hasta se contradigan.

Quizá lo que mejor haga comprender esta ciudad, es la aceptación que se produjo en los 90, la 'disneylización' de uno de sus enclaves, Times Square; actuación abordada sin tapujos en un plan para regenerar la calle 42 y su entorno, ligado a la idea del célebre ensayo «*Learning from Las Vegas*»¹ de VENTURI y colaboradores de años antes (1977). No importaba el continente urbano patrimonial, ni la referencia histórica del lugar y sus edificios, sólo el éxito económico de las actividades que se trataba de implantar, tanto comerciales, culturales, como inmobiliarias y que el ambicioso plan de Stern atrajo a través de la gran multinacional americana del juego y el entretenimiento.

Si la apuesta por un modelo liberal era la base de la nueva ciudad desde sus inicios, la renovación de la calle 42 la lleva al extremo, olvidando cualquier objetivo de convivencia y centrándolo en el de beneficio. Un modelo capitalista en estado puro.

Otra característica a apuntar es la transitoriedad de todo lo que se advierte, desde edificios, a imágenes, anuncios y actividades, que, naciendo de la base citada, otorga al cambio valor propio. NY es una «*ciudad provisional*» como también anunciaba el escritor Henry James hace más de un siglo. Es una ciudad efímera, en cambio permanente. Se cambia todo, aun sin haber llegado a consolidarse ni acreditar su obsolescencia, y así sucedió con edificios importantes (Singer Tower, Madison Square Garden, la Estación de Pennsylvania,

Recibido: 06.10.2016; Revisado: 19.12.2016.

Correo electrónico: apenin@penin.es;
alberto.penin@upc.edu

Los autores agradecen las sugerencias realizadas por los revisores anónimos, que han contribuido a mejorar la estructura y contenidos del presente trabajo.

¹ Esta publicación, una de las bases del postmodernismo, afronta la multiplicidad y el caos como factores de una ciudad artificial. También como en Las Vegas, y con el mismo carácter efímero y subyugante, los autores centran la atención en el parque de atracciones de Coney Island en Nueva York.

el Waldorf Astoria)². La gran capacidad de iniciativa y los muchos medios disponibles, hacen de esta provisionalidad una faceta definitoria de la ciudad: ciudad del capital, como es, ha estado y está en continuo cambio, rebuscando en sí misma nuevas oportunidades y negocio, usando nuevas e impactantes tecnologías. A este vasto laboratorio urbano en que se ha transformado Manhattan se refiere el libro-manifiesto «*Delirious New York*»³ de Koolhaas de los años 90 (KOOLHAAS, 1994). Cambio debido, más que a los proyectos gubernamentales o a un delirio enfermizo, al proceso lógico de una idea de urbanización sin límites y sin más metas que aumentar su eficacia, lo que en términos económicos Shumpeter calificaba como procesos de «*destrucción creativa*».

Más frívolamente, de NY se ha llegado a decir que hubiera sido un lugar estupendo si se hubiera terminado.

Otras ciudades asiáticas como Seúl, Bangkok, Kuala Lumpur, o cualquier gran ciudad china, repiten la transitoriedad, con ciclos no superiores a los 10 años, pero no pueden competir con sus aportaciones tecnológicas ni soportes empresariales.

Por contra, es un concepto de ciudad muy distinto al europeo y alejado de la ortodoxia del urbanismo moderno. Son contados los trabajos de investigación de urbanistas europeos sobre su desarrollo urbano que vayan más allá de dar cuenta de su temeraria velocidad, su imagen seductora, su renovación constante, como anuncio luminoso o como fondo idóneo de una película: de lo que Times Square sería su paradigma.

En Nueva York surgen numerosas iniciativas —unas triunfan y otras no—, y el ímpetu permanente que emerge de esta isla de más de 5.800 has., tiene gran repercusión en el terreno de lo social, cultural y político. El espíritu emprendedor y práctico, la libertad como valor incuestionable, el hecho de que en ella se concentren razas, religiones, nacionalidades, clases sociales, crisis y fricciones permanentes,

desarraigo personal y su contrapunto de exaltación nacionalista, o que nadie plantee la fatalidad como coartada, tiene que ver con ello. Sin olvidar el modelo *self-made-man* tan publicitado —con su contrapunto del *Manhattan Transfer*— que permite soñar a cualquiera con la posibilidad del éxito. Quizá así se podría explicar el volcán de iniciativas observado y justificaría una mirada interesada —no solo condescendiente— en aprender, «*learning from New York*», de este conglomerado urbano, hiperbólico, seductor, diverso, contradictorio y creativo.

Gerard Koeppel se pregunta: ¿cómo Nueva York se ha hecho Nueva York?, ¿cómo ha pasado de ser de un puerto de mercancías, a un centro financiero y centro político mundial, o simplemente una ciudad de referencia durante tanto tiempo? Y se responde a sí mismo, en su reciente libro «*La ciudad en retícula*» (KOEPEL, 2016), centrándose en su modelo urbano: la retícula, la trama urbana multiusos, que tiene más peso que su simple consideración formal o dimensional. Una trama dura y acrílica, pero muy práctica y adaptable, que un lúcido Lewis Mumford señalaba,

«los primeros planeadores de la ciudad le pusieron una camisa de fuerza para que no se escapara y de la cual, quizá, no llegue nunca a escapar».

Un artificio de diseño, al fin y al cabo, que se da en otras ciudades, pero que aquí mantiene, sorprendentemente, una identidad y vigor a prueba de cambios y propuestas de renovación.

«La ciudad no cuenta el pasado, sino que lo contiene, como las líneas de una mano, escrito en las esquinas de las calles, ventanas, escaleras, antenas, huecos, volutas, cada segmento surcado a su vez por arañazos, muescas...», (CALVINO, 1972).

Lo sorprendente es que la imagen que más trasciende de ella es su huella física, las líneas de su mano.

² Algunos ejemplos de reutilización, muy minoritarios, como Central Terminal o High Line, no pueden ocultar la apuesta general por el cambio de uso, la sustitución o el maquilaje de edificios y plazas.

³ Se trata del libro que mejor ha explicado esta ciudad, metáfora de la increíble variedad de situaciones urbanas y de las bondades de la congestión, una aglomeración en incremento exponencial de población y con una inagotable fuente de invención de nuevas tecnologías. Manhattan está formada para Koolhaas por cambios de su arquitectura,

basada en apuestas racionales (Central Park y los rascacielos), utopías (ciudad dentro de ciudad en Rockefeller Center, Naciones Unidas) o apuestas claramente irracionales (mixtificación programática en Radio City Music Hall). Y destaca tres episodios clave en su formación: la retícula de Manhattan, la creación Coney Island y la apuesta por los rascacielos. Su subtítulo como «manifiesto retroactivo para Manhattan», hace referencia a la falta de «exaltación pública» de esta ciudad.

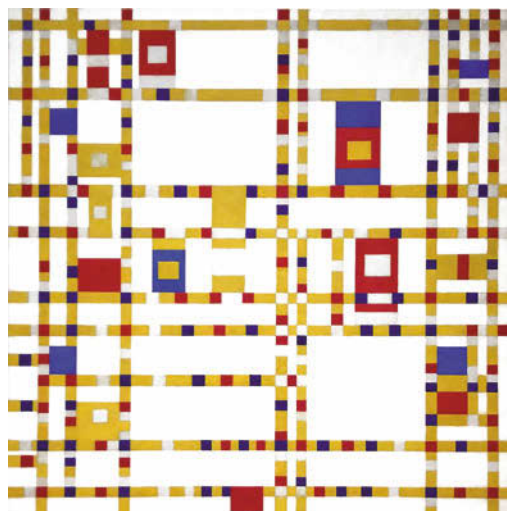


FIG. 1/ *Broadway Boogie-Woogie*, Piet MONDRIAN (1942). Obra inacabada, inspirada en Manhattan

Fuente: Museo MOMA.

Su famoso *sky line* es cambiante en su forma y queda sólo como concepto: el de una ciudad vertical junto al mar. La citada Times Square (anuncios y teatros), la Midtown (rascacielos, comercio, turismo y oficinas) y la Downtown (finanzas y más rascacielos), incluso los antiguos muelles o sus ríos, razón de ser de la ciudad, todo abigarrado, permanecen difusos en la memoria personal y con una huella más genérica que concreta. La trama rectangular de sus calles y manzanas, permanecen, en cambio, como una identidad clara (ver FIG. 1). Un célebre escritor comentaba su primera visita a la ciudad:

«encontré lo que esperaba: un inmenso desorden vertical, colocado encima de un orden horizontal cuadrado» (NABOKOV, 1975).

Lo más característico y durable de Nueva York ciudad quizá sea, a la vez, su condición de laboratorio urbano abierto permanente y su cartesiana retícula de calles y avenidas. La condición de lugar de investigación y experimentación la avalan los avances en tipologías, los rascacielos⁴ (con la abstracción como modo de composición de grandes volúmenes), los *pocketgardens* o minijardines privados entre edificación, el *cohousing* o vivienda compartida *avant la lettre*, las tecnologías de la construcción (industria del hierro, muros cortina, comunicaciones verticales e inalámbricas,

colaboración forzosa entre arquitectos e ingenieros) y las nuevas soluciones a la congestión (transportes, metro, pasos elevados y puentes, usos mixtos y autosuficiencia de los edificios).

La trama reticular, universal y multiusos, planeada y materializada en muy pocos años, que aplanó colinas y desecó lagunas, tan sencilla y práctica, le confiere un rasgo identitario más preciso. En esta toma de posición, la ciudad es un espejo de la condición política y la forma física de la ciudad —en este caso una retícula— es una guía de los patrones subyacentes del poder político. Una ciudad sin límites y apta para lo que en cada caso convenga, como decía A. REICHL (1999), y que, bajo una misma forma, la misma *grid* o retícula, ha dado origen a cambios constantes, barrios diversos, usos diversos y problemas diversos.

2. El Plan de los Comisionados. De artilugio dibujado a retícula consolidada

Esta *grid* surgida en 1811 de una Comisión de políticos neoyorkinos sobre las más de 5.880 has de la isla (con unas dimensiones medias de 21,6 x 2,8 km.), modificó en sus años de implantación algunas trazas; entre ellas, la sustitución de un buen número de manzanas edificables por un gran parque de 341 has, el Central Park, no previsto por sus promotores; y la misma agregación de manzanas para dejar hueco a grandes equipamientos, como las Estaciones de Ferrocarril, la Columbia University, la Zona 0 o el Lincoln Center. También, con su urbanización se crearon pequeñas plazas locales, una vez demostrada su influencia en la revalorización del entorno inmobiliario, como las Washington, Union, etc. Y en estos últimos años, pequeños cambios, ajustes, como las propuestas de renovación de la Downtown, el Midtown y otros barrios, con planes de reforma o sin ellos. Porque la retícula una vez implantada (y superados los lógicos problemas iniciales con los propietarios), se ha mostrado fuerte en lo sustantivo y adaptable en lo adjetivo, dentro de un mundo como el de Nueva York tan voraz, dinámico y lleno de provisionalidad como el descrito.

Ha habido importantes juicios de valor sobre la idea misma de la *grid*, idea antigua y muy utilizada en la creación de nuevas ciudades en la historia. La retícula de Manhattan era para Le

⁴ La existencia de un sustrato granítico en la isla, junto con una potente industria del hierro, ha propiciado un

despliegue vertical casi ilimitado de la ciudad y de su paradigma, el rascacielos.

Corbusier, por su uniformidad y falta de estructura, la más gran catástrofe para un nuevo urbanismo a principios del siglo XX. Y él había propuesto supermanzanas y retículas jerarquizadas; la densidad —decía— de las manzanas y la construcción a línea de calle, privaba a la ciudad de espacios abiertos. Su idea de ciudad en superbloques con torres rodeadas de parques, era la contraria. Koolhaas (KOOLHAAS, 1994), en cambio, ofrece, como decíamos, el más conocido elogio del plan, tanto de sus principios generales como de los edificios por él generados.

«Si Manhattan no existiera, los diseñadores urbanos tendrían que inventarlo, porque la grid propone un paradigma útil, para rechazarlo, matizarlo o celebrarlo» dice Carolyn Yerkes.

Comentario exagerado, concordante con esta ciudad hiperbolizada, que pasa por alto la larga historia no sólo de las retículas urbanas hipodámicas, sino de los numerosos tratados para construir ciudades que hablan de ella, con similares deseos de utilidad, aunque con otras intenciones⁵. Tuvo seguidores inmediatos en las ciudades americanas —Albany y Savannah, por ejemplo; Filadelfia fue anterior y su modelo centrado era el típico de otras ciudades coloniales—, pero solo Manhattan, y Nueva York con ella, la incorpora a su diseño con convicción y pocas excepciones.

El plan fue presentado en 1807 por los Comisionados: el Gobernador Morris, De Witty Rutherford, con el ingeniero Jhon Randel, como un «Informe», con planos y observaciones, y aprobado 1811. Contenía una inmensa retícula de 155 calles (dirección E-W) y 12

avenidas (dirección S-N) perpendiculares a aquéllas, por tanto, más de dos mil trescientas veinticinco manzanas, que cubría toda la isla (BRIDGES, 2012), desde el puerto hasta el río Harlem al Norte, como un inmenso «patchwork» sin tener en cuenta topografía ni preexistencias, transformando más de 5.600 has en suelo urbano (ver FIG. 2). Las manzanas eran rectángulos apaisados de 60 m anchura fija entre Calles y de 188 a 240 m entre las Avenidas. La antigua New Amsterdam (la zona portuaria original holandesa, la Downtown) quedaba reducida, al Sur, a otra malla, más pequeña y menos rígida, que se articulaba a través del antiguo camino al puerto, la Avenida Broadway. Y el pequeño poblado exterior, el Greenwich Village se limitaba con una corta Avenida de su nombre, tras la que se respetaba su núcleo histórico.

El plan mantiene la traza del «Broad-way» hacia el Norte (única preexistencia en la nueva retícula), aceptado a regañadientes como «*incomoda presencia*» o «*diagonal errante*», como la califican diferentes autores, que iría cruzando las cartesianas Avenidas en varios puntos, hasta que en la Calle 79 se fusiona con una de ellas. Queda como una diagonal, no precisamente diseñada para acortar distancias —como sucede en las trazas de los Ensanches europeos—, la cual ha proporcionado con su conflicto de integración geométrica en los cruces, los mayores problemas y también los más interesantes puntos de renovación acometidos desde entonces, algunos de ellos excelentes ejemplos de arquitectura (Union Square-4ª, Flatiron Building-Madison-5ª, Herald-6ª, Times Square-7ª, Columbus Circus-8ª Avenida).



FIG. 2/ La trama original de 1811

Fuente: BALLON H., (2012): *The Greatest Grid, the Master Plan of Manhattan 1811-2011*, Museum of the City of New York and Columbia University Press.

⁵ Desde Hipodamos de Mileto a Roma y desde Eiximenis a las Ordenanzas para las Nuevas ciudades coloniales españolas. Para llegar a los Ensanches del XIX y a la

obra de CERDÀ «*Plan de Ensanche de Barcelona*» (1859) y «*Teoría General de urbanización*» (1867), en la que se podría detener esta cita.

Los autores rechazaron la moda imperante de trazas barrocas, con avenidas y plazas en estrella, debido, decían, a que aquí —al contrario que en ciudades europeas— no había monumentos a resaltar y a que sus formas ovaladas, redondas o estrelladas, aunque embellecieran un plan, presentaban defectos de ejecución y ofrecían manzanas de poca utilidad. Por el contrario —alegaron—,

«los ángulos rectos permiten casas de planta recta, fáciles de construir y fáciles utilizar»;

y que las manzanas rectangulares permitían una:

«solución celular generalizada y una fácil subdivisión».

El Plan solo dejaba como espacio libre una zona a la altura de la calle 24, casi al comienzo de la extensión Norte de la retícula, destinado a paradas militares, ferias y espectáculos temporales, sin relación alguna con la idea de parque o jardín. Como es lógico suponer, desapareció al crearse el Central Park en 1853.

El plan simple y fácil de entender, que servía a una sociedad en rápido crecimiento poblacional (pasaría de 120.000 a 1.200.000 de habitantes en cincuenta años; hoy tiene 1.600.000), con una oferta de suelo prácticamente sin límites, con muchos tipos de manzanas y parcelas posibles, que provenía de aquella solución reticular que:

«si no la mejor, sí era la que menos inconvenientes tenía para sus propietarios».

Una propuesta basada en los principios del nuevo capitalismo: oferta máxima, idéntica y general para todos y pocas y flexibles condiciones. Si alguien esperaba una justificación ligada a los usos, forma de vida, relaciones personales o salubridad, que no la buscara. Una línea liberalizadora del todo urbanizable, como la que se tuvo mucho más tarde en España. Así se expresaban sus autores y críticos:

«La ciudad debe estar compuesta principalmente por viviendas y casas de lados y ángulos rectos, que son las más baratas para construir y las más convenientes para vivir» (Comisionados, 1811).

«Tales planes, solo ofrecen una rápida parcelación y una rápida transformación de suelos rurales en solares y una rápida venta» (MUMFORD, 1961).

«Se proponen más o menos 2.000 manzanas, cada una de 60 m. teóricos de anchura, ni más ni menos; desde ahí, si se quiere levantar un edificio, o una iglesia, o una ópera, o una tienda de juguetes, se puede hacer igual en una u otra de las manzanas sin problemas». (OLMSTED & CROES 1877).

«El plano de alineaciones tiene solo el dudoso mérito de su infantil regularidad y proporcionar la máxima proporción de área para construir. Cualquier consideración de economía, intercomunicación, futuros financieros, sanidad, salubridad y estética, fue dejada fuera del mismo» (HARDER, 1898).

En el proceso de urbanización, se produjeron, como apuntamos, algunas novedades en la trama: se añadieron dos nuevas avenidas en la zona Este (Lexington y Madison, 1830) y se crearon diferentes plazas tipo *square* (Washington 1827, Gramercy 1830, Tomkins 1834 y Struyvesant 1836, y otras muchas cerradas al público y propiedad de sus vecinos), antes de introducir en 1853, a demanda de la población y en medio de la trama, el Central Park, con 341 has, el 6% aproximado de la zona urbanizada, entre las Avenidas 5ª y 8ª y las Calles 59 y 110, (¡la extensión de 153 manzanas!). De él decía Le Corbusier que «no es un conquistador de la ciudad, sino su prisionero».

La consolidación de su urbanización fue rápida, sobre todo tras el impulso que significó para Manhattan la creación del nuevo municipio de Nueva York (1898), aglutinando con 1.214 km² los distritos cercanos —fuera de la isla— de Bronx, Queens, Brooklyn y Staten Island. En los 87,5 km² de la isla se acomodaron inicialmente 2.000.000 de personas, abriendo calles, desmontando colinas, construyendo y derribando y volviendo a construir edificios, almacenes por casas y hoteles, casas e iglesias por rascacielos, dentro de la ya citada «destrucción creativa» que la ha caracterizado.

En las primeras décadas del siglo xx se ejecutó y consolidó este potente instrumento. Se materializó con unas avenidas de 30 m de anchura y calles de 20,50 m (las principales de 30), sin toponimia ni rastro de preexistencias, con una mera numeración correlativa reforzando su carácter isótropo y abstracto. Sus aceras eran como mínimo de 6 m (en algunos casos llegaron a 23 m.) y 4,30 m. respectivamente, generosas y útiles para cualquier uso; se situaron en ellas los sistemas de comunicación, desagüe, electricidad,

alumbrado, gas y servicios. La congestión de tráfico y múltiples accidentes, junto a lo costoso de construir un metro subterráneo en suelo granítico, alumbraron plataformas elevadas para los trenes, sobre todo de mercancías⁶, casi siempre en la dirección Sur-Norte de las avenidas. En 1878 ya se habían levantado una en medio de la 6ª Ave y dos, una a cada lado, de la Bowery. Se crearon tres grandes estaciones y, finalmente, con un esfuerzo económico y tecnológico evidente, se terminó abriendo —en los primeros años 20— la extensa red de metro, que originó el paulatino desmantelamiento de las plataformas. Esta extensa red, la mayor del mundo, conectada a las de trenes y autobuses públicos, amplísimas y complementadas con una flota omnipresente de 13.000 taxis, genera —hecho insólito en EEUU—, que más del 75% de sus habitantes carezca hoy de automóvil propio.

Algunos cambios o ajustes se produjeron en esta materialización de la trama, casi siempre relacionados con el transporte y la aparición del automóvil privado, símbolo de toda una nueva forma de vida americana. El primero, los puentes, que estiran de la trama en una dirección concreta: en 1848 para salvar al Norte el río Harlem, después en 1883 el de Brooklyn para conectar con el nuevo barrio a la otra parte del East River, y más tarde el Williamsburg (1903) y el Manhattan (1909). El East se conectó mediante túnel más tarde (1904), al que siguieron otros. La renovación de los muelles, los nuevos túneles y puentes hacia el resto del municipio y del Estado, la apuesta incentivada para el cambio de usos en varias zonas, la generación en los últimos años de viviendas sociales («Projects»), parques en los frentes marítimos de la ciudad (a una y otra parte de los dos ríos East y Hudson) y huecos urbanos, no ponen en cuestión la trama urbana. Ha habido, finalmente, ajustes lógicos en el propio viario, como la separación del tráfico arterial del de servicio y el paso a direcciones únicas de las calles, con supresión de giros casi siempre motivados por la «*diagonal errante*» de Broadway, tormento y origen de innovaciones urbanas de Manhattan, hasta llegar a las propuestas de mejora de la red peatonal de estos últimos años: se pueden llamar operaciones de acupuntura, que tampoco la cuestionan.

Destacan algunos programas de renovación urbana, que mantienen esta fidelidad a la retícula inicial, no al uso y edificabilidad, que han protagonizado el planeamiento urbanístico local de estos años, y que, como se verá, no han planteado —alguna propuesta universitaria sí lo hizo en 1967, como se citará más adelante— apuesta de reconversión más general o simplemente determinados esponjamientos y cierres de tráfico y peatonalizaciones tan usuales en la Europa de finales del xx. Ni siquiera en barrios residenciales.

3. La renovación urbana

Lower Manhattan

La necesidad de renovar el plan se produjo en primer lugar en el Lower Manhattan, el puerto, la ciudad histórica, o «Downtown», que en los años 60 estaba obsoleto tras el desmantelamiento del mismo puerto (no apto allí para los grandes barcos y el tráfico de contenedores) y el abandono del lugar por las grandes empresas al Midtown. Además, sucesivos incendios (1835 y 1845) y reposiciones sin más intención, aceleraron la idea de cambio, que en 1966 se concreta en el «Lower Manhattan Plan», LMP, de Willen, Rossant, Elliot y Guggenheimer (ver FIG. 3).

Con el LMP-66, la antigua New Amsterdam se transformó en Centro Financiero, incrementó su superficie de oficinas y creó, a la vez, una nueva oferta residencial en ambos frentes fluviales (Este y Oeste), con un gran parque en medio, el Battery Park de 38 has. La renovación la ejemplifica el espectacular World Trade Center, sobre una parcela de 6,5 has que ocupó 12 antiguas manzanas con siete edificios, entre ellos las Torres Gemelas de 110 pisos (Minoru Yamasaki, 1976). Con la excavación de los cimientos de las Torres se rellenaron 37 has de los antiguos muelles en el Hudson. La ciudad dio incentivos económicos y se construyeron grandes edificios, con gran densidad, sin más criterio que el especulativo, generando una imagen abigarrada, recibida como imagen opulenta de la ciudad, el «New York SkyLine». Se amplió el Battersea Park y se urbanizó con muy buenos criterios paisajísticos toda la orilla del Hudson. Se construyó 'consensuadamente' entre promotores y autoridades, pactando

⁶ La de Lower West Side, junto al Hudson, conocida como High Line, levantada en 1930 y abandonada en 1980, se salvó de su demolición (como Central Terminal) por una campaña privada de protestas y ha sido objeto de un inesperado e ingenioso uso como parque público en lo alto

de su antigua plataforma, el High Park Line (2009), que se desarrolla nada menos que a lo largo de 24 manzanas y ha tenido un extraordinario éxito de público. Ha protagonizado el dicho problema/oportunidad y de hecho ha seguido la tradición de cambio de la ciudad.

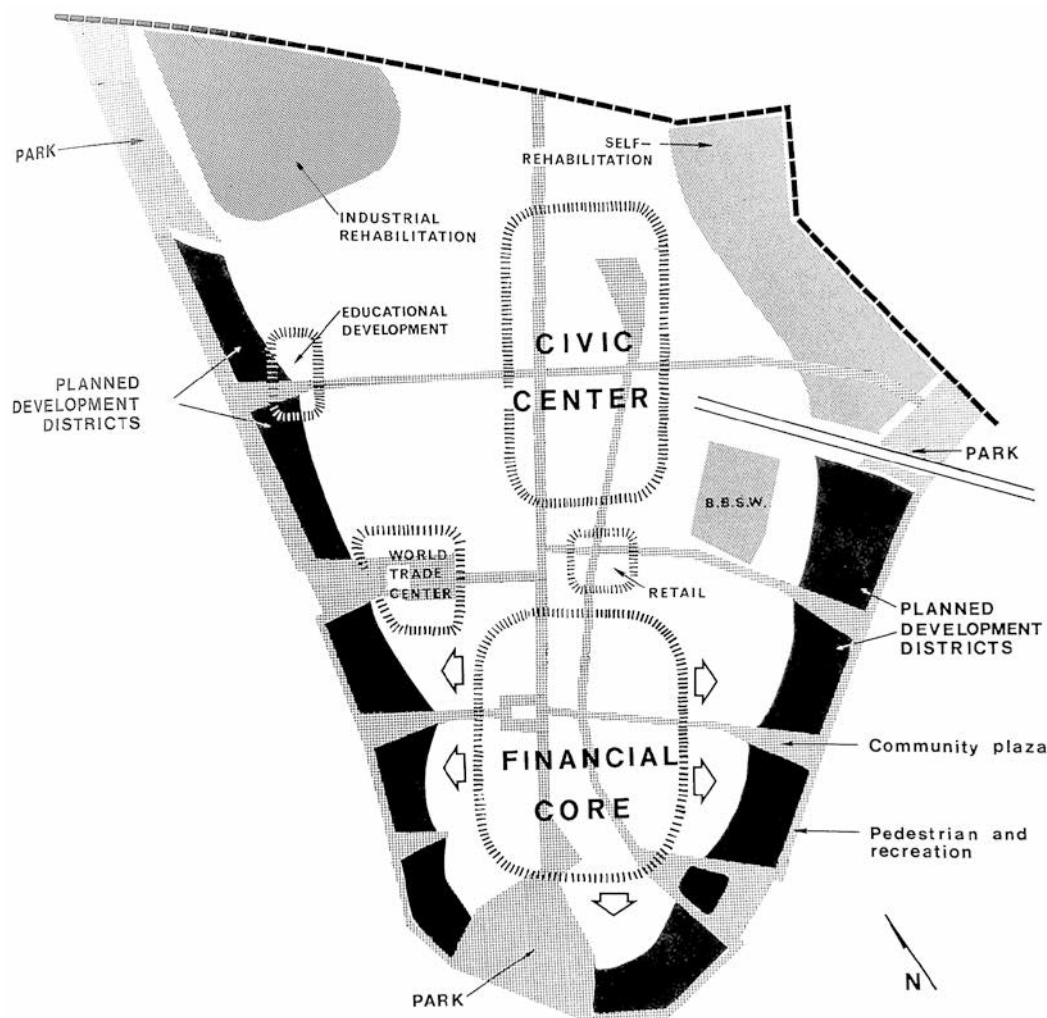


FIG. 3/ Esquema general de usos del suelo

Fuente: A. L. BUTTERWESSER, (2002) «Lower Manhattan Plan 1966».

usos y edificabilidades, y apartando definitivamente la parte reguladora de los Master Plan de la ciudad, figura que de esta forma quedaría integrado por meras indicaciones, incluso revisables.

La trágica desgracia del 11 de septiembre de 2001, abortó una revisión en trámite, el «Lower Manhattan Plan» de 1993, que recogía lo realizado, ampliaba la zona edificable residencial sobre los antiguos muelles del Hudson rellenos y mantenía la estrategia de liberalización.

La propuesta de reforma del área afectada por el 11-S se llevó a un concurso internacional

que ganó D. Libeskind (2003) y que pretendía crear, entre otros objetivos, un «lugar para la gente y no para las corporaciones». Respetaba, sin edificar, la zona destruida y planteaba dos torres facetadas y de marcada geometría de 541 m (más alta que las dos destruidas) con un museo suspendido de ellas. El plan fue abandonado precisamente por el protagonismo de las corporaciones privadas y se adoptó, en su lugar, un pacto de éstas con la autoridad portuaria que reajustaba espacios (curiosamente recuperando parte de la trama reticular perdida en los 60) y parcelas, pero otorgando nuevas edificabilidades y oportunidades de negocio (ver FIG. 4).

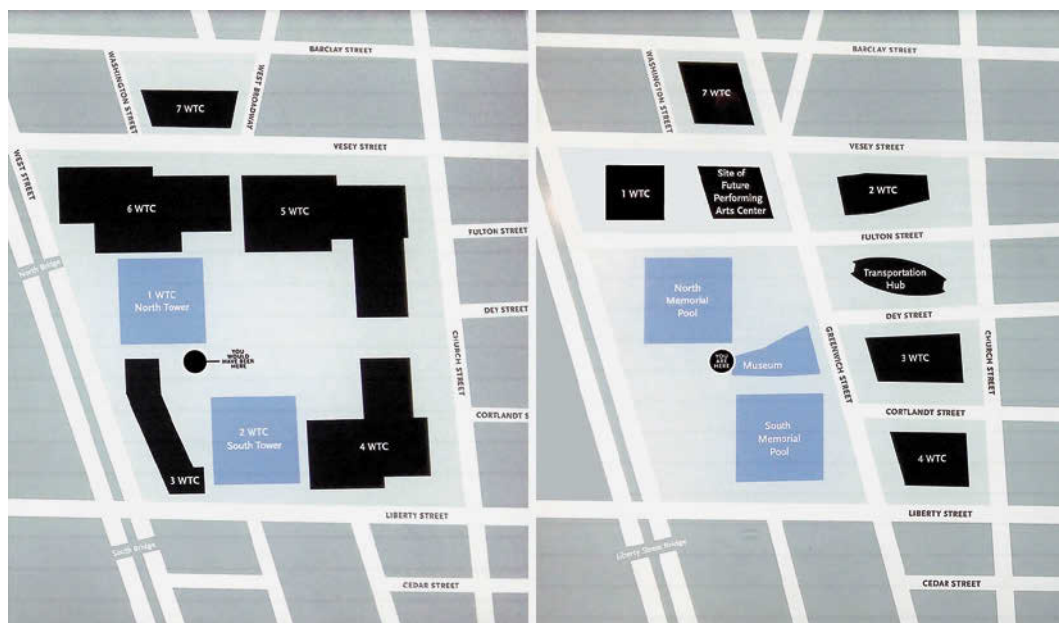


FIG. 4/ Zona o antes —izquierda— y después —derecha— del 11-S

Fuente: National September 11 Memorial & Museum, 9/11 Memorial Review Site, 2009.

Con él se ha construido, como edificio símbolo, una torre de oficinas con 104 pisos y con la altura propuesta por Libeskind, la One World Trade Center (OMA, 2014) y se hará también un Centro de Representaciones Artísticas, encomendado a F. Gerhy. En medio del conjunto, una gran y emocionante área central, que ocupan, con el edificio Memorial (Azad, 2011), dos grandes piscinas —en el emplazamiento de las antiguas torres— y un pequeño parque, muy urbanizado y sin suficiente masa verde, que no consigue aislarlas del abigarrado entorno exterior, urbanísticamente muy agresivo.

En sus lados, nuevas torres de oficinas compiten en volumen y diseño. Entre dos de ellas (R. Rogers y N. Foster de 380 y 400 m de altura), se ha renovado la importante Estación del puerto, denominada «Oculus» (2016) por su autor, Santiago Calatrava, para cercanías, metro y autobuses, con centro comercial y accesos directos a las torres de la zona, que reúne 11 intercambiadores de transporte, con 2 pisos subterráneos y una espectacular cubierta con costillas de acero modulares de 30 m. de altura, obra que aunque escondida, da —con toda la contradicción que se quiera— la referencia más humanizada de la zona, casi arañando, por cercanas y agresivas, las citadas torres de su perímetro. No parece lógico, ni ha sido pensada para ello, que la estación

tenga que representar «el renacer de la Zona 0 tras los atentados», como señaló una de las autoridades en su inauguración.

Algunos autores como Brown y sus colaboradores, añaden que, si las consecuencias del 11 de septiembre se centran en proteger la seguridad de los edificios y de sus accesos, cerrando ocasionalmente calles, en vez de crear espacios que fomenten el sentido de comunidad, se habrá perdido una oportunidad de reconvertir toda la zona. Herzog lamenta la falta de mayor peso del espacio monumental (proporcionado a lo que representa en la historia de los EEUU) y propone, incluso, rectificar lo realizado, por «dura» que sea la operación. Aún más, hablando de la Downtown en general, dice que:

«corre el riesgo de transformarse en un Parque Jurásico, con zonas entre rascacielos abandonados como fósiles de una era anterior», porque la solución a la zona «no puede hacerse desde la edificación, sino desde el diseño de su conjunto, con una visión general». (HERZOG, 2006).

Union Square

Una de las operaciones que se puede llamar de ajuste más que de reforma urbana realizadas

en Manhattan fue la producida sobre Union Square (MARRERO, 1976), que, abierta en 1839, se transformó en una atractiva zona residencial y fue ganando usos urbanos hasta convertirse en la plaza más representativa de Nueva York. Allí se celebraban las grandes manifestaciones y se concentraban comercios, teatros y equipamientos generales.

En 1974, el Departamento de Urbanismo abrió un Concurso llamado «City Options», sobre 4 barrios seleccionados de la ciudad donde había conflictos que requerían la intervención pública; uno de ellos, Union Square, con un área de estudio de 6,78 has. y 10.759 habitantes. El problema se ceñía al conflicto entre peatones y automóviles, Broadway por medio, con un gran tráfico pesado y una estación de metro anticuada. La solución propuesta se hizo, obviamente, en términos convencionales (ver FIG. 5), modificando líneas de tráfico de automóviles y mejorando los transportes, incluyendo la nueva estación de metro. Se ajustaron calzadas ampliando la zona central y se rectificaron sentidos de circulación para pacificar el tráfico.

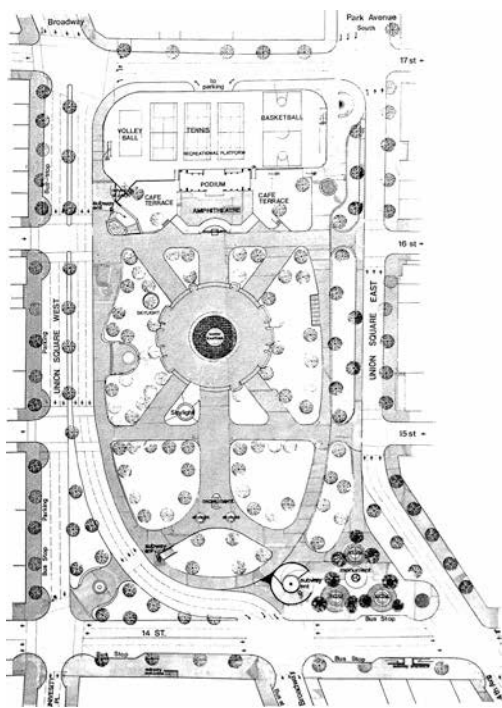


FIG. 5/ Propuesta de parque y mejora vial para Union Sq. 1974

Fuente: MARRERO, V. director, (1976), Dept. of City Planning, *Union Square Street Revitalisation: city options grant*, Dept. Of City Planning.

Las calles no se tocaron (una pequeña zona peatonal en Broadway no merece más comentario), ni la edificabilidad tampoco. La zona central sigue siendo una isla verde, *square*, pero en mejores condiciones de acceso y estancia. El cambio para domesticar el tráfico y crear espacios en las ensanchadas aceras, se ha ampliado a sus dos plazas contiguas con Broadway por en medio, Madison y Astor.

Midtown

En los 80, la zona de Times Square —la *encrucijada del mundo* como ha sido llamada—, con la Broadway por medio otra vez, era una zona problemática. La Midtown, en general, estaba siendo objeto de atención en dichos años por la presión de nuevos usos, con unas áreas deprimidas y otras desbordadas, todas dentro de la misma plantilla o retícula general.

Tras unos primeros informes, el Departamento de Urbanismo presentó un plan de desarrollo urbanístico, «Midtown Development Project», MDP (1981), muy completo y elaborado por Schwartzman, Kwarter, Barkan y Whyte, cuyo objetivo era desplazar la presión desde el Este, lleno de oficinas y actividades, al Oeste y al Sur. No afectaba a la célebre *grid*, aunque sí al tratamiento de las manzanas y a las condiciones de edificabilidad.

El plan, dio un paso más en la forma de intervenir en la ciudad, con órgano de gestión propia, exenciones fiscales, mayor liberalización de trazas internas a las manzanas y simplifica —decía— la excesivamente prolija regulación de ordenanzas. Fue algo más que un informe con recomendaciones al uso.

El plan estableció:

- * Una delimitación de áreas estratégicas diferenciadas —de crecimiento, estabilización y conservación— con propuestas diferenciadas de implementación
- * Creación de una Corporación de Desarrollo Económico de NYC
- * Un paquete de medidas en West Side, con exenciones fiscales, proyectos de infraestructuras y elementos de zonificación
- * Una propuesta de estabilización del East Side con medidas para frenar el crecimiento
- * Un programa de implementación del Distrito Teatral para conservar los teatros
- * Un FAR (Floor Area Ratio) diferente entre Este y Oeste
- * Unas inversiones en instalaciones según las zonas (el Centro de Convenciones hoy Javits

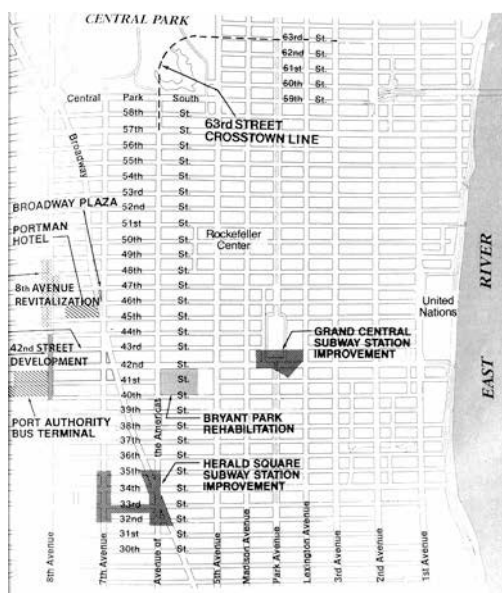


Fig. 6/ 817,4 millones de dólares inversión para el MDP

Fuente: BAERSON A. director & al. (1981): *Midtown Development. A report of city planning 1976*, Dept. of City Planning

Convention Center, 375 millones de dólares, la mayor)

- * Simplificar el Sistema de Ordenanzas, que consideraba excesivas

El plan 1981 favoreció finalmente, por lo que a este texto interesa, un voluntario reajuste de la retícula, por ampliación de la misma con redes peatonales a través de las manzanas («arcadas») y la creación de «plazas» (superficie mínima de 150 m² y 12 m. de lado, y un frente a calle proporcionado 3/1 respecto profundidad), otorgando al promotor una ganancia de edificabilidad de 6 u 8 veces el suelo cedido. Ha habido bastantes actuaciones de este tipo de acupuntura urbana, con una agradable señalización de su carácter público.

Con todo, es un plan exitoso que ha mejorado la habitabilidad, con un buen número de arcadas y plazas, algunas en el interior de los propios edificios.

Entre las inversiones proyectadas hasta 817,4 millones de dólares, estaba el Proyecto de Desarrollo de la calle 42 (Times Square), que comentaremos y la Broadway Plaza en cruce Broadway Ave —nuevamente— y la 7ª Ave (Duffy Square).

La Calle 42

Es la operación urbana por excelencia realizada en Manhattan y donde se puso en práctica más evidente el «Midtown Development Project». La operación, y más en concreto las actuaciones sobre Times Square, han sido ampliamente tratadas.

Times Square, en el cruce de Broadway con la 7ª Ave, fue en el siglo XX el lugar de celebraciones (final de la guerra y los sucesivos años nuevos) y esparcimiento de neoyorquinos y visitantes. Sus teatros e iluminación nocturna hicieron aquí reconocible la Broadway Avenue como la «Great White Way». En los 70 había degenerado en su oferta y aspecto. El plan, iniciado por el alcalde Edward L. Koch, abarcaba 5 has alrededor del cruce de la calle citada, ha sido considerado en la ciudad como un plan modelo, al contar con el sector privado, unas fuertes inversiones e incentivos financieros públicos y ser un componente esencial en la transformación del Midtown. Como retorno al perdido Gran Camino Blanco, como lo calificó el *New York Times*, su vecino más famoso desde 1904 y que había dado nombre a la plaza.

En 1990 la corporación encargada de la urbanización, recibió la autorización para cerrar actividades no convenientes. En dos años desaparecieron 2/3 de ellas. Durante 20 años esta acción creó muchos problemas, pero la iniciativa privada de renovación no arrancó. En 1989 un conocido crítico de arquitectura, lamentaba que el proyecto tuviera como prioridades el cierre de actividades más que un real interés público.

Finalmente, en 1993, la Administración contrató a Robert Stern, arquitecto gran conocedor de NY y su arquitectura histórica y que había trabajado para la Walt Disney Co., para que rehiciera el plan. Así nació «42 Street Now!», un plan para la urbanización de la 42nd Street (Informe elaborado en 1993). Plan que fue llamado «*learning from 42nd Street*», siguiendo los principios de «*Las Vegas*» de VENTURI y sus colaboradores (1977), que había proclamado el fin de la ortodoxia en arquitectura y había reclamado el postmodernismo bajo la inspiración de la arquitectura comercial. Con esta idea, el plan de la 42 trataba, más que de cambiar las características espaciales de la calle, de reconstruir la percepción popular de ella.

Stern dijo que

«sobre la calle 42, la lección es la diversión. No estamos haciendo Disney; estamos dándole un pequeño sentido de sorpresa, emoción, aventura».

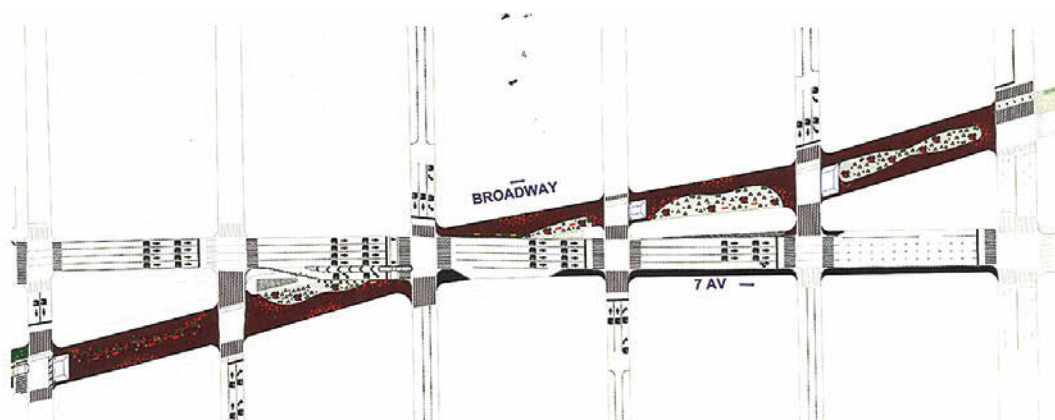


FIG. 7/ Diagrama del cruce de Broadway con Times Sq 2009

Fuente: BALLON H., (2012): *The Greatest Grid, the Master Plan of Manhattan 1811-2011*, Museum of the City of New York and Columbia University Press.

Ha sido en vez de un «Great White Way», señalaba, el más democrático de sus lugares de diversión: teatros, restaurantes y tiendas para el entretenimiento y el turismo, colocando la 42nd Street como símbolo de la cultura y democracia americana⁷.

El plan del 93, finalmente, contiene una apuesta por operaciones de maquillaje y acupuntura sobre el espacio público que cabe entender complementarias del plan 1981. Unas cuantas emboCADURAS de calles, siempre la discola Broadway (ver FIG. 7) atravesando en diagonal, se cierran al tráfico y se dotan de mobiliario urbano y quioscos de comida rápida y bebida, en otra traza —y en esta ocasión su materialización también— mediocre. Una apuesta que ha resultado, porque Times Square está viva y llena de gente. ¿Lo habría estado si la apuesta sobre el espacio público hubiera sido más decidida?

Con estas premisas, no es extraño que Alexander J. Reichl⁸, más allá del caso concreto de Times Square, ligue tan firme y lúcidamente el urbanismo a la política y a la economía; el discurso político a los intereses económicos y las políticas de ciudad a los discursos políticos.

⁷ Ha constituido incluso un referente cultural y modelo de futuro como el cine ha recogido en obras como «Blade Runner», Ridley SCOTT 1982

⁸ En *Reconstructing Times Square. Politics and Culture in Urban Development* (REICHL, 1999), el autor, concluye en su texto que: el discurso público debe de reconocerse como un instrumento de política y que el camino para que las ciudades estén representadas en el debate público corresponde a la actividad política. Solo el discurso político refleja los intereses dominantes, políticos y económicos, y conduce a establecer una representación simbólica y gráfica, capaz de movilizar la opinión pública. Y que, viceversa, el

4. Learning from MNH

Reconociendo, el destacado papel de Manhattan como laboratorio -y factoría a la vez- urbano, arquitectónico y artístico⁹, se quiere destacar la importancia que ha tenido en la ciudad la impronta física de una retícula dibujada a principios del XIX, consolidada por la urbanización a lo largo del XX y que, a pesar de sucesivas crisis económicas y políticas en sus más de 200 años (desde la obsolescencia portuaria, la Gran Depresión, el encarecimiento del petróleo, los ataques terroristas, la crisis financiera de 2007), se ha mantenido fuerte hasta nuestros días¹⁰. Sin cambio alguno, como sí lo han hecho las edificaciones, las actividades y las formas y modos de vida que se desarrollan bajo su huella.

Ajustes se han hecho como se ha tratado anteriormente, motivados en su mayoría por el tráfico y el transporte, la congestión cuando ha llegado al límite y la intervención «incómoda», casi hostil, de la Broadway Avenue, la única preexistencia respetada por el plan de los Comisionados. Ha ampliado su número de calles

discurso político está conectado y también persigue intereses materiales. Discurso, en fin, que define el ámbito de interpretación de la realidad, sus límites y lo que es deseable y posible.

⁹ Después de la 2ª Guerra Mundial, recogiendo el testigo de París. Experiencias como el expresionismo abstracto, el *pop art*, la *performance* o las factorías creativas, tienen una base indudable en NY. NY tras el 45, con las Naciones Unidas y la mayor Bolsa allí instaladas, es, decididamente, la capital del mundo.

¹⁰ GHIEL, J. (2010) ya advertía en «*Cities for people*» de la resistencia de las tramas al cambio.

y plazas, «agujereado» y «repelado» sus manzanas, pero la implantación física de la primitiva «*grid*» se ha mostrado fuerte y muy resistente al cambio. Es más, la retícula domina su escena urbana, como decía Nabokov. Y, anecdóticamente, cuando alguna calle desaparece por alguna nueva infraestructura —East Bank, por ejemplo—, la señalizan, para no perderla de su memoria.

«Si lo que se quiere es volver al coordinado cartesianismo de la felicidad, a la retícula natural de igualdad y libertad, la referencia debe ser Manhattan» (ROWE, 1978).

En ella, como reconocía el mismo autor, los sentimientos de identidad son mínimos, puesto que al margen de detalles locales y de determinadas actuaciones de los agentes inmobiliarios que la hacen identificable, allí

«donde la *grid* permanece neutral, sus mayores 'calidades' sólo se pueden encontrar en los más reconocibles espacios (el frente marítimo continuo, el Central Park, LowerManhattan, West Village, Broadway)».

Por ello, concluye, NY constituye la mayor demostración de que en toda retícula generalizada, la identificación personal es principalmente de orden conceptual o intelectual; porque la aparente red infinita no sólo impide políticas selectivas y diferenciadas, sino también la percepción humana. Incluso, señala, que una implantación de dichas políticas urbanas, pasaría por una 'cantonalización' de la retícula por áreas de acuerdo con sus intenciones. Y cita la visión organicista de Charles Jencks (JENCKS, 1973).

La aparición de un Master Plan como el «PlaNYC, a greener, greater New York», propuesto en 2007, terminado en 2011 y acometido por el alcalde Bloomberg (BLOOMBERG, 2007), sitúa en primera página los grandes temas de futuro de la ciudad (suelo, agua, transporte, energía aire y cambio climático) con una apuesta por la vivienda que conocemos también en Europa (prevé 900.000 nuevos habitantes en Manhattan en el horizonte 2030 y propone 250.000 nuevas viviendas con apoyo público), por los espacios abiertos y las parcelas abandonadas. En esta ocasión el plan nos acerca a propuestas para regeneración de la escena urbana y la convivencia, muy alejadas de las prácticas de remodelación urbana anteriores. Cuenta con el soporte de «Campaign for New York's Future», una organización de la sociedad civil, empresarios, trabajadores, agentes públicos y medioambienta-

listas, y dos grandes oficinas de gestión municipales, la de Planeamiento a largo plazo y Sostenibilidad y la de Implementación. En sus obligados informes anuales (2012-2015) ya se han abordado medidas tituladas *OpeNYC* para afrontar el incremento de población, *MaintaiNYC* para mejorar las infraestructuras y *GreenNYC* para reducir las emisiones de carbono, y apunta:

«mejorar las calles y aceras, añadiendo nuevas calles verdes y plazas públicas en cada comunidad».

Como decía el New York Times, al planteamiento tan novedoso de la Administración Bloomberg solo le falta ver si se lleva a cabo. Por de pronto, sus autores pregonan que

«hemos desarrollado un plan que puede servir como modelo para las ciudades del s XXI».

La crisis del ciclón Sandy (2012) ha lastrado su implementación y modificado su programación.

Volviendo a las actuaciones de los anteriores años, tampoco se sabe qué hubiera pasado si se hubieran implantado propuestas urbanísticas más decididas, en la línea de las habidas en Europa, cerrando al tráfico privado determinados ejes viarios, consolidando espacios de relación permanente, vaciando parcelas obsoletas o simplemente poniendo los ojos en una ciudad más habitable que rentable.

Un reciente trabajo (BRENNER & *al.* 2012), ofrece una reflexión sobre el modelo americano y una apuesta por el derecho a la ciudad, en línea con lo ofrecido en los años 60 por Jane Jacobs y su crítica a las políticas de renovación urbana.

El grado de satisfacción sobre la ciudad en «*grid*» es, en general, apreciable, tanto como la identificación social con ella (STERN, FISHMAN & JACOB, 2000). La anécdota citada de señalizar calles desaparecidas por la construcción de nuevas infraestructuras, para no perder la referencia conceptual y de orientación de sus habitantes, es clarificadora. Algunos críticos locales señalan que Nueva York ha demostrado, a pesar de la indudable alta densidad y los mastodónticos edificios, que es posible transformar los espacios entre torres en espacios habitables para sus habitantes. A un observador ajeno, no le parece tan evidente. Son transformaciones de escaparate de «boutique», para vender mejor y acomodar al comprador. Nunca se basan en mejorar la es-

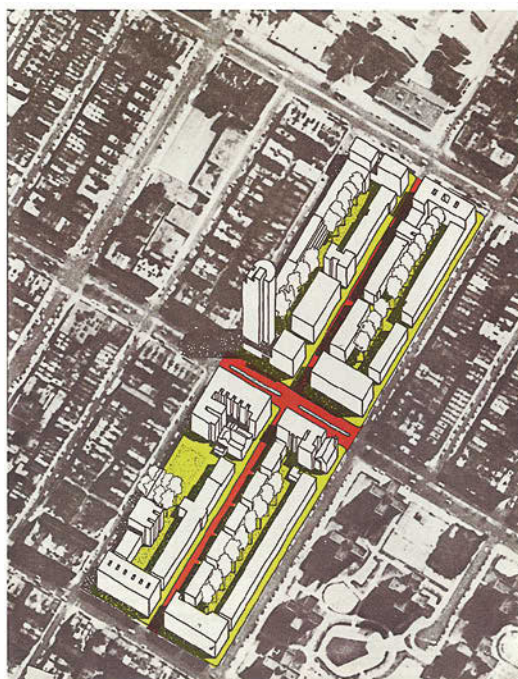
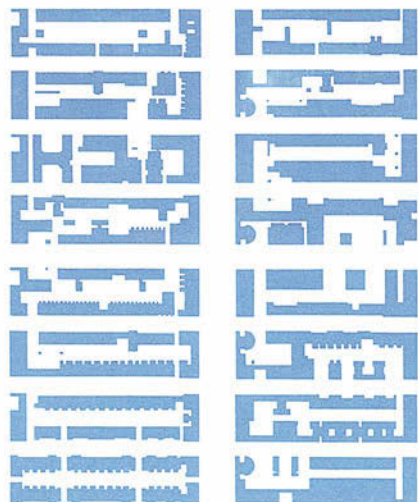


FIG. 8/ Renovación en Morningside, propuesta de C. ROWE y T. SCHUMACHER (1967)

Fuente: BALLON H., (2012): *The Greatest Grid, the Master Plan of Manhattan 1811-2011*.

cena urbana o en recortar aprovechamientos consolidados.

Algunas propuestas que proponían un paso adelante en la utilización de la retícula urbana del XIX, no han sido puestas en práctica. En concreto, una exposición con los diseños de renovación en el barrio residencial Northern Manhattan realizados por el equipo universitario de Rowe y Schumacher de la Universidad de Cornell celebrada en el MOMA en 1967¹¹ (ver FIG. 8), contenía estrategias tanto de apertura de espacios públicos como de reorganización de manzanas, convirtiendo espacios privados y calles en áreas peatonales e incorporando pequeños espacios libres de solares desocupados.

Por otra, aquel tejido urbano de las ciudades europeas de usos mixtos —los residenciales como mayoritarios—, no se repiten en Manhattan: los «projects» de viviendas sociales, son bloques en altura aislados y en áreas marginales y la llamada a la convivencia estaría en

muchas áreas dirigida a financieros, oficinistas, comerciantes y turistas, cuyas residencias se encuentran a unos cuantos o muchos kilómetros. Nueva York, símbolo de la modernidad, no es una ciudad al uso.

«Las ciudades son un conjunto de muchas cosas: memorias, deseos, signos de un lenguaje; son lugares de trueque, como explican todos los libros de historia de la economía, pero estos trueques no lo son sólo de mercancías, son también trueques de palabras, de deseos, de recuerdos.» (CALVINO, 1972)

Aún con todo ello, sorprende que en determinados barrios residenciales con vida propia (Gramercy, Greenwich Village, Village y East Village, UpperSide o Harlem) o en algunas áreas centrales claramente congestionadas, no se haya producido ninguna iniciativa de generación de espacio público que refuerce su capacidad de acogida y genere un sentido de pertenencia más concreto. Como promueve Jan Gehl en sus textos¹². El éxito de uso de

¹¹ Exposición «*The New York City: Architecture and Urban Renewal*», realizada por cuatro equipos de las Universidades de Columbia, Cornell y Princeton sobre la reorientación de las políticas de renovación de ciudades

hacia los problemas sociales, celebrada en el Museo de Arte Moderno de NY, 1967.

¹² GEHL J., op. cit. caracteriza las cualidades de la ciudad: animada, segura, sostenible y saludable.

las pocas plazas tipo «squares» disponibles, o incluso el tan aclamado High Line Park, da que pensar en ello. Habrá que ver qué pasa con el PlaNYC-2007.

La trayectoria de las últimas actuaciones sigue los derroteros de no afectación a la retícula y de respeto total a las expectativas inmobiliarias; son intervenciones centradas en encontrar parques públicos en los resquicios urbanos, desde Battersea Park, al High Line Park (DAVID & HAMOND, 2011), el Manhattan Waterfront Greenway, al Brooklyn Bridge Park, o al Roosevelt Island Park. Fiar la cualidad de la ciudad en la creación de zonas verdes, plazas y parques, es muy poco ambicioso, aunque aporte áreas de juego y esparcimiento.

Nos queda, en resumen, la evidencia de la fuerza de la forma urbana, precisamente en Nueva York, donde lo efímero, lo provisional o lo reciclado es parte de su identidad. Y su resistencia al cambio, a su reutilización en otro sentido más social, acogedor y amable. Como se sabe por otras ciudades en retícula, esta reutilización es fácil, concreta en sus costes y de efectos inmediatos. Puede ser que la base económica en que se sustenta la ciudad, con la libertad individual y el liberalismo económico más profundo, que mantiene el principio de la mínima intervención pública y el máximo beneficio privado, no lo permita, lo haga inviable.

Se podría pasar del «*learning from 42nd Str*» como se llamó la propuesta de dicha área en los 90 proveniente de Las Vegas, al «*learning from Manhattan*», aprendiendo de Manhattan, porque de esta experiencia se aprende. Así, la forma de entender los Master Plan, la fuerte carga de

pacto y compromiso de implementación que contienen, la fragmentación del territorio según objetivos como método de definición de ámbitos, la diversidad de población y de colectivos con diferentes objetivos afectados, el poco reparo a la reforma o reconstrucción urbana en cualquier momento (prevista o no), la ausencia de una política de patrimonio y de sostenibilidad, la superposición —el «collage»¹³— del orden y la libertad, de la fantasía y el realismo, la ausencia de protagonismo de autor («la desilusión constructiva» del arquitecto, la califica Rowe)... ofrecen experiencias de gran interés.

También es de resaltar, con Brown, Dixon y Gillham¹⁴, que, tras más de 50 años de suburbanización saliendo de la ciudad al campo, Nueva York —y Estados Unidos en general— vuelven la vista a los centros urbanos, tantos años abandonados. O que está abierto el debate para establecer nuevos principios para la ordenación de las ciudades, como la sostenibilidad, el aprovechamiento de oportunidades y el cuidado en la relación social; y que los mismos neoyorquinos piensan en ello. Son todas ellas consideraciones nada ajenas a lo relatado.

Se ratifica, por si fuera necesario, que su singularidad (hiperbólica, provisional, en cambio permanente, ciudad «collage», capitalista y liberalizada por excelencia, con población muy volátil) no exime a Nueva York de su consideración como ciudad: el artefacto social máspreciado.

«la crisis de la ciudad demasiado grande, es la otra cara de la crisis de la naturaleza». (CALVINO, 1972).

¹³ ROWE C., op cit. señalaba en 1978 que la arquitectura moderna, y cabría entender la ciudad, se apoyará siempre en la combinación de fantasía y la ciencia, el orden y la libertad. Ni la ciencia —por el arquitecto—, ni el pueblo —por el político— pueden ellos solos hacer la ciudad. Lo que finalmente se produzca será algo diferente («*desilusión constructiva*» la llama) a la vez orden y desorden, simple y complejo, con cosas previstas y otras no. La mezcla de valores privados y públicos, la innovación y la tradición, la visión retrospectiva y la profética, serán «*las virtudes ocasionales de la ciudad moderna*».

¹⁴ En *Urban design for an urban century. Place making for people* (BROWN & al., 2009) apuestan por cinco nuevos principios de la práctica urbanística: actuar reconociendo que se afecta a una comunidad diversa y debe tender a las conexiones entre comunidades y favorecer la igualdad social; avanzar en la sostenibilidad económica, social y cultural; expandir las oportunidades individuales, creando canales y redes de comunicación entre personas; y crear lugares para la gente.

5. Bibliografía

- BAERSON A. director & al. (1981): *Midtown Development. A Report of the City Planning*. City Of New York City Planning, Nueva York.
- BALLON, H. (2012): *The Greatest Grid, the Master Plan of Manhattan 1811-2011*. Museum of the City of New York and Columbia University Press, Nueva York.
- BLOOMBERG, M. (Office of Planning and Sustainability, Advisory Board) and collaborators (2007): *Plan NY 2030, A Greener, Greeter New York*. The City of New York, Nueva York.
- BRENNER, N. & al. (2012): *Cities for people, not for profit. Critical urban theory and the right to the city*. Routledge, Londres-Nueva York.
- BRIDGES, W. (2012): «Remarks of the Commissioners for laying out streets and roads in the City of New York, under the Act of April, 3, 1807», New York, 1811, recogido en *The greatest grid*. Museum of the City of New York and Columbia University Press, Nueva York.
- BROWN, L. & al. (2009): *Urban design for an urban century. Placemaking for people*. Wiley, Nueva Jersey.
- BUTTERWESSER A. L. (2002): *The Lower Manhattan Plan: the 1966 vision for downtown New York*, Princeton Arch. Press, Nueva York.
- CALVINO, I. (1999): *Las Ciudades Invisibles*, original Einaudi, Turín, 1972. Unidad Editorial, Madrid.
- DAVID, J. & F. HAMMOND (2011): *High Line. The inside story of New York City's Park in the sky*. Farrar, Strauss and Giroux, Nueva York.
- GHEL, J. (2010): *Cities for people*, Island Press, Washington, 2010, última edición 2013.
- HARDER, J. (1898): *The City's Plan*. En Journal of Municipal Affairs, marzo. Reform Club New York, recogido en *Reform Club*, Nueva York, 1900.
- HERZOG, L. A. (2006): *Return to the Center. Culture, space and city building in a global era*. University of Texas Press, Austin.
- JENKS, C. (1973): *Modern Movements in Architecture*. New York Anchor Press, Nueva York.
- KOEPEL, G. (2016): (1957) *City on a grid: How NY became NY*. Da Capo Press, Nueva York.
- KOOLHAAS, R. (1994): *Delirious New York: A Retroactive Manifesto for Manhattan*. Monacelli Press, Nueva York.
- MARRERO V., director, and CP Dept. (1976): *Union Square Street Revitalization: City options grant. A NYC Bicentennial Project 1974*. City Department of City Planning, Nueva York.
- MUMFORD, L. (2014): *La ciudad en la Historia*, original Hartcourt, New York, 1961. Pepitas de Calabaza, Logroño.
- OLMSTED, F & J. CROES (1877): *Report upon the laying out of the 23 and 24 wards (Report of laying out two ward)*, New York City Board, Doc nº 75.
- REICHL, A. (1999): *Reconstructing Times Square. Politics and Culture in Urban Development*. University Press of Kansas, Lawrence KS.
- ROWE, C. (1978): *Collage City*. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge.
- STERN, R. & al. (2000): *New York 2000: Architecture and Urbanism between Bicentennial and the Milenium*. Monacelli Presss, Nueva York.
- VENTURI, R. & al. (1977): *Learning from Las Vegas. The forgotten symbolism of architectural form*. Massachusetts Institute Technology Press, Cambridge.

Consolidación polémica de la región de Moscú: zonas residenciales en un estado de transición

Dmitry Alexandrovich KHOMYAKOV (1)
& Mikhail Valerievich SHUBENKOV (2)

(1) Aspirante a la cátedra de Urbanismo del Instituto de Arquitectura de Moscú (Academia Estatal).

(2) Doctor en arquitectura, vicerrector de desarrollo de la educación en materia de urbanismo del Instituto de Arquitectura de Moscú (Academia Estatal), miembro correspondiente de la Academia Rusa de Arquitectura y de las Ciencias de Construcción

RESUMEN: Se justifica la necesidad de una intervención indispensable en el modelo de expansión y desarrollo urbanístico de la aún no reconocida área metropolitana de la ciudad de Moscú (Rusia), teniendo en cuenta los indicadores de una crisis profunda, como son: una consolidación no consumada junto con una densificación centrípeta de la región, una degradación ecológica continua de su territorio, desequilibrios y tensiones sociales junto con un desdoblamiento no resuelto de los hogares en dos componentes (urbano y suburbano). Se analizan los datos cuantitativos y cualitativos, informes y debates de las mesas redondas, organizadas por los grupos e instituciones involucrados en 2014-16; trabajos de campo en el área de estudio a la búsqueda de datos esenciales, etc. Se aplica el análisis interescalar (escala regional y local) y aproximación interdisciplinar (dinámicas sociales y climáticas). Tras décadas de represión estatal del traslado definitivo de la población a la afueras de las ciudades y reciente ausencia de una estrategia de establecimiento de la población a escala nacional, se precisa un nuevo modelo urbanístico híbrido de compensación espacial de la región de Moscú y de revitalización de sus ciudades medianas de la periferia. La problemática de suburbanización en Rusia se analiza como un fenómeno autárquico y maduro, fuera de su habitual incorporación en los temas de segunda residencia de recreo y de delimitación de aglomeraciones urbanas.

DESCRIPTORES: Suburbanización. Zona residencial. Región de Moscú. Dacha.

Polemic consolidation of the Moscow region: suburban settlements in a state of transition

ABSTRACT: The paper justifies the need for an urgent intervention into the expansion model and urban development process of the (not yet recognized) metropolitan area of the city of Moscow (Russia), taking into account the evidences of a profound crisis, such as: the disorganized consolidation of the region in conjunction with its centripetal densification, the ongoing ecological degradation of its territory, the imbalances and social tensions, all together with the unresolved segmentation of the housing system between urban and suburban dwellings. The paper analyses quantitative and qualitative data coming from different sources: reports of the Federal service of State Statistics, the Ministry of Property relations of the Moscow Region, the Government of the Moscow Region, etc.; outputs of sociological surveys (conducted recently by the researchers Pomorov B. S., Soaita, A. M., Tzaninis Y.); reports and discussions resulting from workshops organized by different institutions and groups; study visits to the area in search of primary data, etc. A cross-scale analysis (from the regional to the local scale) and inter-disciplinary approach (social evolution and climatic dynamics) have been applied. After decades of State repression and of relocating the population at the cities' outskirts, and considering the recent absence of any settlement strategy on a national level, it seems that a new hybrid urban planning model of spatial balancing of the Moscow Region is required, as well as a program of revitalization of its peripheral mid-sized cities. The complex problems of suburbanization in Russia are analyzed as an independent and mature phenomenon, out of the range of its usual conceptual understanding as only related to secondary recreational residences or to the delimitation of urban agglomerations.

KEYWORDS: Suburbanization. Residential areas. Moscow Region. Dacha (summer cottages).

1. Introducción

El artículo resume la primera parte de la investigación universitaria programada para un período de tres años. Se estudian los modelos y las formas previstas de los procesos de periurbanización en los suburbios metropolitanos y el objeto de la investigación son las zonas residenciales de verano de la región de Moscú (en adelante RM), entendidas como producto de la peculiar suburbanización (en adelante SU) rusa y como una etapa del proceso cíclico de «urbanización-suburbanización-desurbanización-reurbanización» (VAN DEN BERG, 1982). El objetivo es aprovechar los

indicadores, que apuntan a la continua transición morfológica y funcional de las colonias de chalets de verano y a las conflictivas condiciones en las que éstas se encuentran actualmente a causa de la descontrolada densificación de la región para proponer un modelo de SU optimizada con el fin de su futura integración en una región policéntrica equilibrada, que se necesita para la capital, y el de superación de la tendencia de autoaislamiento de las zonas residenciales.

La hipótesis consiste en la imposibilidad de una apuesta unilateral por la ciudad compacta como el único instrumento de lucha contra la

expansión asistemática de los territorios urbanizados, puesto que la realidad de dicho modelo genera efectos como: a) frecuente rechazo de su agresivo entorno por determinados grupos sociales como familias con niños o jubilados entre otros; b) impulso de los procesos de deslocalización poblacional por gentrificación y de polarización de los guetos; c) descenso de calidad de vida por sobrecargas y contaminación puntuales; d) disconformidad con la propensión actual de descentralización y movilidad económica y demográfica; e) el aún no considerado desdoblamiento de la unidad habitacional en la vivienda urbana y la segunda (más recientemente-tercera y cuarta) residencia, que aun distanciada de las fronteras administrativas de la ciudad forma parte de su ciclo vital y su así duplicado tejido real, etc. De allí la suposición de la necesidad del desplazamiento de la carga de desarrollismo urbanístico de la propia ciudad de Moscú y sus suburbios internos (a 10-15 km de la carretera de circunvalación) hacia la periferia de la región, basándose en el modelo rehabilitado de vivienda suburbana reforzado por el soporte de la red de ciudades medianas existentes y de los nuevos subcentros de actividad económica [como por ejemplo los nuevos parques industriales planificados para el 2018-2025 en el segundo cinturón suburbano de la región (a 60-120 km del centro de Moscú)].

En comparación con los trabajos anteriores sobre el tema del desarrollo urbanístico de la RM (KOLOSISOV & *al.*, 2004; AXENOV & *al.*, 2006), la presente investigación está enfocada en las unidades (objetos) urbanísticas pequeñas y en los procesos, en gran medida, dispersos por el territorio de la región metropolitana, que, gracias a su actual carácter masivo, se convierten en los principales responsables de la formación del tejido urbano regional, de la calidad del entorno habitable y de la programación de sus cambios a largo plazo. Sin embargo, los estudios normalmente se limitan a analizar los elementos estructurales y los objetos territoriales de gran escala, como la propia capital y las ciudades principales de la región, las infraestructuras viarias, las reservas naturales, los enclaves de las actividades innovadoras, etc., considerando su impacto y valor más evidentes.

Las nuevas aportaciones de la investigación, incluidas en el artículo, consisten en la formulación de las últimas tendencias de la actual situación urbanística en la RM, de las contradicciones conceptuales y de los procedimientos para su resolución. Se aplica el análisis interescalar, necesario para comprender la procedencia de las situaciones conflictivas

dentro de un sistema urbano tan complejo en una región metropolitana: se revisa el aspecto histórico, el urbanístico y el administrativo de la ciudad de Moscú, de la RM y de sus objetivos de planificación menores como las zonas residenciales de diferentes tipologías y los parques industriales. La aproximación interdisciplinar de esta etapa del trabajo consiste en el manejo de datos cuantitativos y cualitativos facilitados por los funcionarios responsables de las entidades públicas más prestigiosas (A. Antonov —uno de los arquitectos principales del Instituto de Urbanismo de Investigación científica y de Proyectos de la Región de Moscú; T. M. Maleva— directora del Instituto de análisis social y de predicción de la Academia rusa de economía nacional y administración pública, vinculado a la presidencia de la Federación de Rusia).

Se explica la aproximación contextual al objetivo de la investigación: el modelo de población y la organización de las zonas suburbanas son productos derivados de unos procesos mucho más amplios (políticos, económicos, productivos, tecnológicos, culturales, etc.), que se materializan en una forma física concreta. El modo elegido para abordar la cuestión nos obliga a formular un marco de investigación que otros investigadores raramente comparten (LOVELL, 2016; MASON & *al.*, 2011; RUSANOV, 2015). Los puntos de partida son los siguientes: a) es necesario modificar la percepción habitual del gobierno como el único agente estabilizador, responsable del mantenimiento de un desarrollo urbano equilibrado en todo el país (tal percepción se basa en la antigua experiencia de la Unión Soviética, donde las prioridades estratégicas y de defensa fueron puestas por delante de la eficiencia económica, permitiendo así llevar a cabo la urbanización activa de las regiones remotas); b) es necesario considerar la fragmentación de los ecosistemas naturales junto con la concentración de áreas urbanizadas como inevitables resultados de los sistemas actuales (el económico, el productivo y el de suministro de energía), que dependen a la aglomeración y al aprovechamiento de las infraestructuras existentes; c) es imprescindible promover nuevos formatos de las poblaciones y de los regímenes de posesión de inmuebles a la luz de los pronósticos sobre la próxima crisis del mercado laboral metropolitano en Rusia junto con una movilidad de población elevada.

Para comprender la conflictiva relación entre la ciudad de Moscú y su región homónima es preciso conocer la actual realidad administrativa, ya que Moscú, como caso casi excepcional,

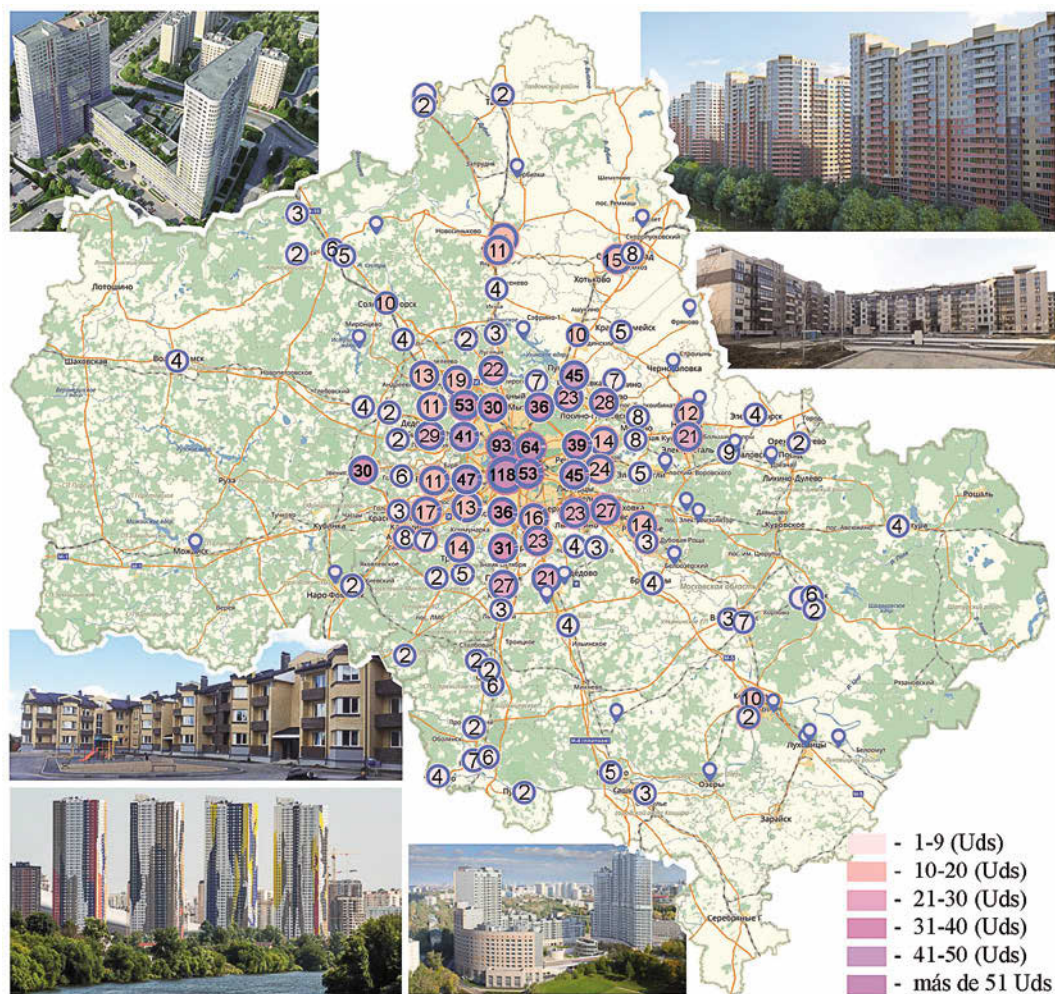


Fig. 1/ Obra de nueva construcción en la RM y en la ciudad de Moscú: complejos de edificios de vivienda de múltiples plantas (de 4 a 60 alturas, realización programada en el 2015-2018; indicadores de colores marcan la cantidad de unidades)

Fuente: Elaboración propia del mapa (basado en los datos cuantitativos y ejemplos gráficos del catálogo en línea de construcción Avaho.ru; fecha de consulta: 13 junio 2016; disponible en: <http://avaho.ru/novostroyka/>)

está designada como ciudad de dimensión federal y es una entidad de la Federación Rusa, lo que significa que la capital en sí no es una entidad municipal sino que contiene, en este caso, 146 entidades municipales internas independientes y parcialmente autogestionadas. Moscú está en el centro de la RM (de la no reconocida área metropolitana), pero no forma parte de ella. La superficie de la ciudad es de 2,56 mil km² (el anexo «Nueva Moscú» en el 2012 duplicó su antigua superficie de 1,08 mil km²) y la población actualmente es de 12,3 millones de habitantes domiciliados. La realidad urbana de Moscú se caracteriza por una alta concentración de funciones metropolitanas,

por una situación de colapso general de transporte (que muestra la necesidad de ampliación y reorganización sistemática de autopistas y de proyectos de nudos de comunicaciones de gran escala), por la desindustrialización y la continua regeneración del tejido urbano (con la frecuente degradación del espacio público por la densificación puntual con torres de viviendas), etc. (ver FIG. 1).

La superficie de la RM (*Moskovskaya Oblast*, originada en el año 1929, carece de centro administrativo propio) es de 44,3 mil km² y su población es de 7,3 millones de habitantes (111 establecimientos urbanos y 177 zonas

residenciales rurales; sus 12 ciudades más grandes tienen entre 127 y 261 mil habitantes cada una); la densidad de población (en enero del 2015) —la mayor de todas regiones del país— es de 163,1 habitantes por km². En el panorama urbanístico de la RM actual abundan múltiples casos de: a) construcción ilegal junto con una masiva tala ilegal de bosques (conflicto del 2007-2012 en torno a la tala del parque Khimkinsky —cerca de la ciudad-satélite de Khimki— debido al proyecto del tramo de nueva autovía hacia San Petersburgo; tala del 2014-16 en terrenos departamentales (Ministerio de Ejército) cerca de la zona residencial urbana de Mónino con el fin de una nueva construcción, etc.); b) situación de arbitrariedad de la administración (o el así llamado «control manual» - una gestión al margen de la ley y falta de decisiones políticas a favor del cumplimiento obligado de las leyes); c) inutilización de mecanismos legislativos que anteriormente servían para impedir la arbitrariedad urbanística (durante los últimos 3 años) y el carácter de recomendación de la mayoría de los que quedan; d) infracción de procedimientos de validación de planes generales (además de la remoción de la población y falta de transparencia); e) construcción asistemática orientada únicamente a la satisfacción de intereses de los edificadores; desequilibrio general entre la densidad de edificación (superpoblación) y la capacidad natural del territorio de asegurar una calidad de vida admisible (límite de carga antropológica).

También acaparan la atención casos como¹: a) la especulación delictiva a inversores particulares estafados (personas que acceden a financiar un piso en un edificio inacabado —se han destapado múltiples casos de colusión entre compradores ficticios y las empresas edificadoras corruptas), que se ha convertido en una especie de pirámide financiera con participación activa de los bancos, interesados en nuevos contratos hipotecarios; b) inadmisibles reconversión a *posteriori* de los espacios destinados a alojar servicios asistenciales en unidades de carácter comercial (en edificios de vivienda comercial); c) falta de consideración del tejido urbano existente y de otros proyectos en marcha durante el proceso de elaboración y de aprobación de nuevos proyectos de planificación (ocupación de los espacios públicos existentes —patios, terrenos para juego y recreo, plantaciones de árboles— por falta de

registro en los planos del catastro); d) construcción de viviendas sobre los suelos inicialmente arrendados para edificación capaz de generar nuevos puestos de trabajo, etc.

También es cierto que el instrumento de consultas públicas no está siendo eficaz, actualmente, a causa de su carácter de recomendación y de los mecanismos poco depurados de distribución de la información entre la población afectada por los nuevos planes generales. Tales consultas están siendo presididas habitualmente por los miembros de organismos interesados en el máximo desarrollismo basado en relaciones monetario-mercantiles y no por representantes públicos. Lo último ha llevado a una creciente convicción entre las entidades sociales formadas por activistas (como, por ejemplo, la «Escuela del ciudadano activo», que funciona desde el año 2009, aprovechando la plataforma del partido «Yabloko» en Moscú) de que ya está siendo el momento de empezar a aprender a vivir sin el aparato estatal, lo que quiere decir que ya no es suficiente confiar ciegamente en la capacidad resolutoria de los organismos públicos. Aun así, la puesta en práctica de una presión de la opinión pública organizada se ve dificultada por la actual etapa de grandes cambios socio-culturales. Resulta que el nivel necesario de tal autoconciencia se basa en una autoidentificación del habitante con su localidad y en su autopercepción como dueño legítimo de la ciudad — el dueño que conoce las leyes, las obedece y está dispuesto a mejorarlas. Por eso es importante que el habitante urbano del siglo XXI se defienda de la posible arbitrariedad de la planificación urbana tomando esa conciencia ciudadana y adquiriendo incentivos para involucrarse en la elección del futuro desarrollo de su localidad, pues ya sabemos que la civilización (y la urbana también) es un bien frágil que no admite comportamientos parasitarios.

A pesar de la gran atención pública actual a la frenética densificación de la RM, su intensa urbanización no es fruto de la tardía maduración de la sociedad de consumo rusa con la reaparición de la propiedad privada ni de la reciente liberalización del mercado, sino que tiene una larga trayectoria progresiva debida a la apuesta por el sector de la construcción como principal actividad económica, a la privilegiada posición geográfica de la región y al cúmulo de mejoras en infraestructuras creando

¹ Información expuesta durante el evento de mesa redonda «El futuro de la Región de Moscú: una aglomeración progresista o un «gueto» para la mano de obra de Moscú» del día 2 de junio del 2016, ciudad de Moscú. Videoreportaje

oficial (en línea; fecha de consulta: 19 julio 2016), disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=N052cY33tjY&spfreload=1>.

ciclos de aglomeración repetitivos y autosostenibles. Para comprender la naturaleza de los mecanismos de ocupación territorial y la génesis del desdoblamiento de la vivienda urbana rusa se revisarán los siguientes aspectos: el contexto histórico del arraigo de vivienda suburbana rusa; las dinámicas actuales de SU y del mercado contemporáneo de la vivienda en la RM; los conflictos, contradicciones y situaciones de riesgo del modelo de SU de la RM y las estrategias de su resolución; el contexto socio-cultural, ecológico y de producción del país.

2. Rasgos de suburbanización de la región de Moscú y estado actual del mercado de vivienda suburbana

En esta sección se estudia: a) el examen de la temática en una perspectiva comparativa con otras ciudades; b) el aspecto de la génesis de zonas residenciales de las casas de verano (de las «dachas» – casas de campo rusas) y de su correlación con las tradiciones históricas; c) el vector actual del desarrollo urbanístico en la RM; d) los recientes cambios estructurales y funcionales de zonas residenciales suburbanas; e) las dinámicas del mercado de vivienda suburbana.

La SU en Rusia, que en el período soviético ya había sido masivamente urbanizada, se puso en marcha de una manera activa principalmente en los últimos 15-20 años. Paulatinamente, tras las ciudades más grandes del país, los centros regionales (como las capitales de las repúblicas, de las regiones y de otras unidades administrativas) también se vieron involucrados en esta fase del desarrollo urbano. El carácter de la migración es lo que distingue el desarrollo de los suburbios contemporáneos de los países post-soviéticos del de los países occidentales. En el primer caso se trata de una migración interna y masiva desde las zonas rurales a las ciudades grandes y medianas. En el segundo caso se trata de la migración externa, que predomina durante las últimas décadas en el mundo occidental. En el período postsoviético la presencia (o la ausencia) de impacto de la inversión global se convirtió en las ciudades rusas en la mayor causa distintiva del carácter de su desarrollo territorial y de la vivienda. En las ciudades, que se encontraron lejos de los grandes proyectos económicos, la construcción residencial de madera, incluyendo la no autorizada, llegó a adquirir unas magnitudes antes desconocidas. Es el caso de

Ulan-Udé – una de las ciudades más grandes de la Siberia Oriental. En las ciudades como esta, a diferencia de las capitales (Moscú y San Petersburgo), el desarrollo de las zonas residenciales de chalets ahora acaba de comenzar a fortalecerse, junto con la explotación industrial de los suburbios y con la construcción de los centros de negocios y de las zonas comerciales.

Estrictamente hablando, sería incorrecto considerar como SU el desarrollo de los suburbios modernos de la mayoría de las ciudades en Rusia, ya que tal proceso se basa allí en la llegada de los migrantes rurales desde el exterior, en lugar del traslado de los ciudadanos a las afueras. A diferencia del modelo occidental, los lazos entre los suburbios y la ciudad central se consolidaron allí gracias a los que ya vivían a las afueras, yendo a la ciudad para trabajar diariamente. El desplazamiento de las clases acomodadas de la población, salvo raras excepciones, en Rusia no es decisivo. Por ejemplo, la población de la aglomeración de Londres está creciendo rápidamente durante los últimos 20 años debido a la afluencia de inmigrantes de las antiguas colonias británicas, que se concentran en la ciudad, mientras que los suburbios están orientados a la clase media (las áreas alrededor del cinturón verde de Londres están habitadas por la clase más adinerada). La SU en la RM se está aproximando a la de la aglomeración de París, donde en la parte interior, a diferencia de Londres y de los suburbios estadounidenses, predominan las torres de viviendas en lugar de las casas unifamiliares. A diferencia de las aglomeraciones urbanas europeas, el crecimiento de Moscú y de su aglomeración es prácticamente incontrolable.

A diferencia de las ciudades de Europa occidental y de las capitales rusas, los suburbios del resto de las ciudades rusas no atraen a los trabajadores extranjeros, por eso allí no existe tendencia a la formación de barrios de provenientes de las diásporas extranjeras. Lo que las jóvenes aglomeraciones urbanas periféricas (el caso de Belgorod) tienen en común con la RM es que allí no se han reservado los cinturones verdes de protección (y si los había se deterioraron gravemente) entre el núcleo de la propia aglomeración y los nuevos suburbios del área metropolitana. Las investigaciones demuestran que después de la desaceleración de la migración rural-urbana muchos de los asentamientos precarios de los suburbios rusos se van a convertir en las áreas de vivienda de élite para la clase media, como pasó en Latinoamérica (también en el sur de África, en

India, en el sur de Europa, en Oriente Medio) y como ya está pasando en la RM (BRESLAVSKY, 2016). Actualmente muchas de las ciudades rusas, como por ejemplo Yaroslavl, poseen un plan de desarrollo urbanístico que incorpora los suburbios, pero el proceso de la SU se ve frenado por la falta de los enlaces logísticos, dotaciones públicas, tiendas, transporte público y carreteras de calidad. La base económica para la SU en la mayor parte del país es ahora insuficiente: la escasa tipología y la baja calidad de las viviendas se combinan con los precios inasequibles. Además, la mayoría de los ciudadanos, como en el caso de Yaroslavl, no tiene amigos o familiares que vivan en los suburbios, lo que significa que no hay suficientes ejemplos a seguir para poderse formar una idea sobre el estilo de vida a las afueras de la ciudad (AFONIN, 2013).

La propagación masiva de zonas residenciales suburbanas en Rusia fue posibilitada debido a las intensivas obras ferroviarias de los años 1850-60, por el nacimiento de la propia gran ciudad cargada con infraestructuras, por la revolución industrial de los años 1820-30, por cancelación del régimen de servidumbre del 1861, etc. A pesar de que el comienzo de esta propagación tuvo lugar en la primera mitad del siglo XIX, la procedencia de zonas residenciales suburbanas se relaciona con el modelo inicial de finca (hacienda) suburbana² de la antigua Rusia, que luego generó nuevas tipologías de localidades, como por ejemplo ciudades-balnearios (se formaban alrededor de los conjuntos de haciendas adquiriendo con el tiempo su composición espacial - a partir de los años 1830-50 en la costa del mar Negro y los montes del Cáucaso) y poblaciones-balnearios veraniegos vinculados a las ciudades históricas de la RM. Dicha tipología fue pionera en la colonización de territorios remotos, en la concienzuda inserción de vastas zonas verdes en la estructura de poblaciones y en la transformación en gran escala (arborización) del medio natural inicialmente desierto. La finca suburbana se regenera en forma de una confortable finca de veraneo y recreo de la nobleza en la segunda mitad del siglo XIX, pasando por etapas de conquista de los suburbios gracias a las donaciones de terrenos por parte del estado en los siglos XII-XIII y XVII-XVIII, incluyendo la última época de esplendor de la finca nobiliaria a prin-

cipios del siglo XIX. Colonias suburbanas de veraneo democratizadas (de la burguesía y de la clase media) conquistaron las regiones metropolitanas a partir de la ampliación y densificación de los pueblos y aldeas existentes, de la ocupación parcial de los grandes parques públicos, etc. También se iban creando para servir a los grandes complejos de palacios imperiales (las «ciudades de villas» en la región de San Petersburgo en los 1860-70). La intelectualidad creativa convirtió la cultura de veraneo ruso en un exquisito ritual social con sus romerías y eventos teatrales a principios del siglo XX. En los años 1900-10 llegaron las aldeas-jardines y ciudades-jardines, siguiendo la tendencia de desurbanización europea. Con agrupaciones de colonias a lo largo de las vías de trenes se consolidaron los suburbios más cercanos. Pero los cinturones de aglomeración adquirieron su estructura circular sobre todo gracias a las zonas residenciales fabriles y ferroviarias, que llevaron el urbanismo ruso lejos de la planificación regular y uniforme hacia los mecanismos de aglomeración en forma de aldea alrededor de centros industriales y de transporte.

La historia de la «dacha» soviética se caracteriza por el estancamiento de la vida social suburbana como elemento de cultura ciudadana y por la coexistencia de las privilegiadas «dachas» estatales (para un círculo reducido de funcionarios, intelectuales y científicos en los años 1920-30 y en la década de 1950) con los terrenos asignados al resto de la población con el fin de solucionar el problema de la falta de productos alimenticios (a partir del año 1949). Entre los 1960 y 1980 a esta última categoría de lotes se les iban quitando progresivamente las múltiples restricciones iniciales al permiso de construir casas temporales (en 1966), de tener calefacción (en 1986), de utilizar casas durante todo el año (en 1988), de aplicar proyectos individuales y de aumentar su superficie habitable (hasta 25 m², hasta 50 m², etc.).

La particularidad de la actual SU rusa consiste en que está ocurriendo paralelamente con la fase aún no concluida de urbanización centrípeta. De hecho dentro de los mismos territorios coinciden los dos procesos. Es decir, el desarrollo urbano se produce casi únicamente

² Finca suburbana - extenso complejo arquitectónico-espacial de múltiples funciones, que inicialmente había sido la primera y la única unidad estructural autónoma de proto-ciudades rusas, que empezaron a basarse en familias monógamas unidas en comunidades vecinales. Solía ser un territorio fortificado de ciclos vitales, de producción y de abastecimiento cerrados. Contaba con edificios de vivien-

da, patios, jardines, parcelas agrícolas y con hasta 10-15 edificaciones auxiliares. La cantidad y la densidad de sus habitantes crecieron en el siglo XII con el desarrollo de artes y oficios entre los ciudadanos, lo que llevó a la expulsión de la faceta agrícola de la finca hacia las afueras iniciando la tradición de vivienda y de propiedad desdoblada del país.

dentro de las principales ciudades y en su entorno inmediato, lo que convierte el país en un archipiélago de megaciudades ultradensas. A medida que los territorios periféricos van perdiendo su base económica, la gente abandona las pequeñas poblaciones y las ciudades medianas para concentrarse en las capitales. Mientras tanto los suburbios de estas capitales se colonizan a través de los nuevos barrios de rascacielos de viviendas económicas y de las idílicas residencias de verano de los ciudadanos que permanecen en la ciudad el resto del año. La escala de la auténtica SU (comprendida como cambio definitivo del domicilio con la consecuente aparición de medios de actividad vital en nuevos lugares extraurbanos) todavía es de poca importancia: se calcula un 20% en comparación con el total de adquisición de vivienda, en la mayoría de los casos efectuada con fines inversionistas, especulativos (posterior reventa y alquiler), y de posesión de segunda (tercera, cuarta) residencia (MALOYAN, 2010: 78). De esta manera, la SU rusa no contribuye a la desconcentración (o sea descompresión) de las ciudades más grandes, pues la presión externa de concentración económica y migratoria está ganando terreno debido a la ausencia de estrategia igualadora en el país. Los dos cinturones más cercanos de términos municipales de la RM (dentro de 50-60 km de las fronteras de Moscú) resultan ser el foco de superposición de los intereses económicos y urbanísticos de la capital y de su región, lo que se manifiesta en forma de fusión de las ciudades de la provincia en una ininterrumpida aglomeración urbana (las ciudades de Mytishi, Korolyov, Púshkino, Schyólkovo del noreste de la RM) y en forma de concentración de la población trabajadora en las grandes ciudades (de al menos de 1 millón de habitantes) y dentro de la zona contigua a la frontera exterior de la Carretera de Circunvalación de Moscú (MKAD).

El vector de desarrollo de la RM, donde hasta el 2000 constaban casos de localidades deshabitadas junto con el descenso general de la población, cambió bruscamente a partir del 2005-08 con la aparición de programas estatales de dotación de vivienda asequible. A partir de entonces arranca la construcción masiva, cuyos ritmos convierten la RM en un líder insuperable de volumen de producción de vivienda. Las ciudades más cercanas a la capital (Khimki, Baláshikha, Krasnogorsk) pasan de crecimiento moderado (hasta el 2004) a desarrollo intensivo (en el 2009-14; 3,5% de incre-

mento poblacional). La media de la RM mantiene su crecimiento estable dentro de lo habitual; la parte periférica de la región (ciudades de Kolomna, Sérpukhov, Kashira, Serguiev Posad) pasa por un corto período de crecimiento (en el 2004-09) pero luego decae de una manera aguda y no se ha recuperado aún. Aunque la construcción impulsa la zona central de la RM de manera discriminada, la parte de su población más necesitada no se ha visto beneficiada por la aparición de nuevas viviendas (no por su escasez sino por su concepción como un bien comercial), que fueron aprovechadas por los inmigrantes más solventes de otras regiones del país y de los países vecinos. La mayor concentración de población temporal (en comparación con la permanente) de la RM se concentra en su parte oriental.

Los edificios de múltiples plantas sumaban en el 2005 un 40% de la edificación habitable de la RM y los de 1-3 plantas un 60%. En el 2015 esta proporción fue del 83% y 17%. Anualmente se entregan unos 8-10 millones de m² de viviendas en la RM (se esperan otros 6,5 millones en el 2016). Actualmente se calculan unos 20 millones de m² de vivienda vacante y el aumento de población que se espera en la región en el futuro próximo es de 1,5-2 millones de habitantes (estimando un abastecimiento de hasta 30 m² de vivienda por persona), puesto que la nueva edificación autorizada a día de hoy aumenta otros 20 millones de m². En total la construcción calificada hasta el 2025-30 suma 111 millones de m² (en la actualidad hay en explotación tan sólo 18,7 millones de m² de vivienda), que una vez realizada incrementará los habitantes hasta 3,5-4 millones. La edificación cubrirá ininterrumpidamente la zona central de la RM (los primeros 30 km a partir de la frontera de la capital) y dará lugar a 10 millones de habitantes (otra tendencia preocupante de dicha zona es la reducción de los puestos de trabajo: de 400-470 puestos por 1.000 habitantes en el 2005 a unos 300-350 en el 2013)³. Así la población de la RM sumará unos 14,7 millones (contando con los habitantes temporales de verano – el 28% de ciudadanos de Moscú que poseen una vivienda suburbana), mientras que la máxima carga humana de la RM, anunciada por los especialistas, es de 20 millones.

Los cambios contemporáneos del fenómeno de la segunda vivienda suburbana consisten en cierto decaimiento de prácticas y conceptos restrictivos. Hoy en día la tenencia de terrenos

³ Datos numéricos facilitados por el Instituto de Urbanística de Investigación científica y de Proyectos de la Región de

Moscú (NIIPI Gradostroitelstva Moskovskoy Oblasti) en junio del 2016.

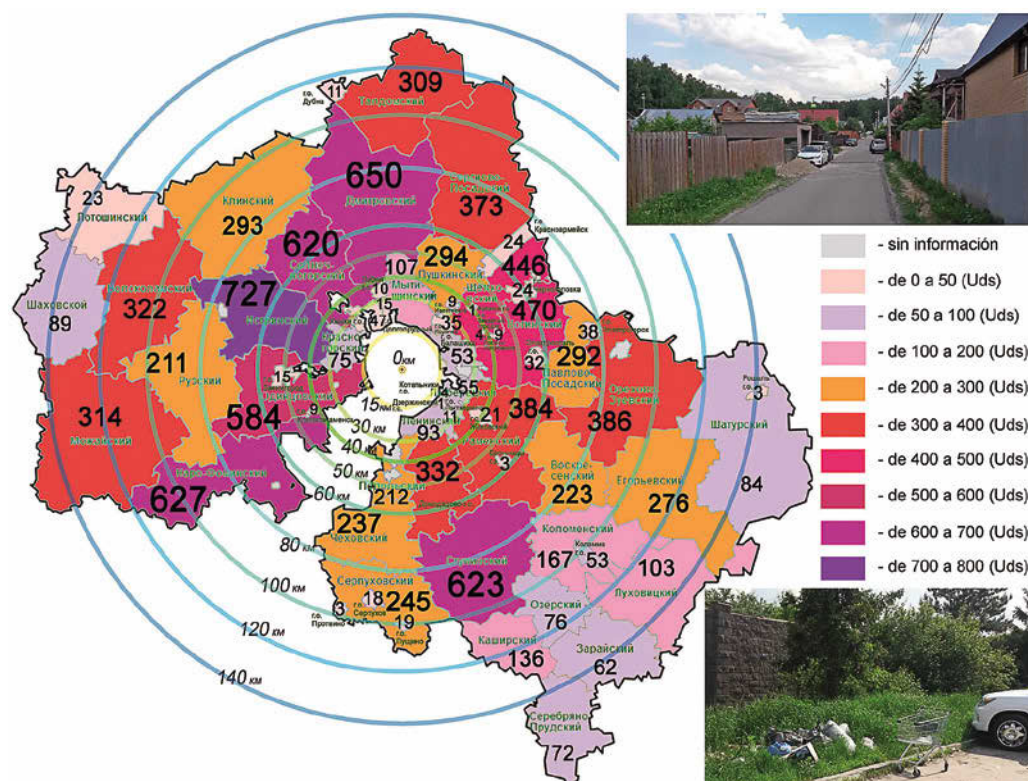


Fig. 2/ Mapa de distribución de las zonas de cooperativas hortícolas y sociedades de turismo social por los territorios de entidades municipales de la RM (total de 11.630 unidades a 1 de abril del 2016)

Fuente: Elaboración propia del mapa y del material fotográfico (basado en las tablas de datos cuantitativos oficiales del «Registro de los veraneantes» («Reestr dachnikov»), publicado por el Ministerio de relaciones de propiedad de la Región de Moscú el 1 de abril del 2016; fecha de consulta 10 mayo 2016; disponible en: <http://mio.mosreg.ru/dokumenty/reestr-dachnikov/>).

con jardín y huerto en Rusia es masiva⁴, pero ya no se asocia únicamente a los habitantes de las grandes ciudades: los de aldeas rurales y los de ciudades pequeñas y medianas llegan a ser en 25-30% más activos en este sentido (ZIYATDINOV, 2014: 26) – la tendencia se confirma por los investigadores europeos (GONZÁLEZ, 2014). El tamaño habitualmente reducido de las zonas residenciales monofuncionales de vivienda estacional suburbana también se está convirtiendo en una característica obsoleta: su extensión puede llegar a alcanzar unos 2,5-3 mil hectáreas y puede contar con unos 25 mil habitantes (el conjunto de zonas residenciales de Mshinskaya en la Región Leningradense de San Petersburgo), lo que todavía está lejos de las magnitudes alcanzadas por los suburbios en EEUU. El régimen mixto de residencia es

otro de los vectores actuales del desarrollo de SU rusa: las propiedades suburbanas se utilizan cada vez más como vivienda principal (se habitan durante más de 183 días al año).

La distribución espacial de las zonas residenciales suburbanas de varias tipologías no es homogénea: las cooperativas hortícolas y las sociedades de turismo social (son económicamente más asequibles; se registraron 11.066 unidades a finales del año 2015) conservan su tendencia de agruparse a lo largo de las principales autopistas radiales y se propagan hasta la periferia más alejada de la región: la notable ampliación del radio tiene lugar a partir del año 2010 y alcanza una distancia de hasta 140 km desde la capital (ver FIG. 2-3). La totalidad de sus terrenos pertenece a la categoría

⁴ Según los resultados de encuestas representativas del 2014 por encima del 60% de población en Rusia tiene una segunda residencia (urbana y suburbana); la tienen el 46,6% de hogares de la RM (más de 50% de estas segundas

viviendas son casas suburbanas con terreno). Entre 28% y 40% de los hogares moscovitas poseen una vivienda suburbana (Burdyak, 2013; Ziyatdinov, 2013).

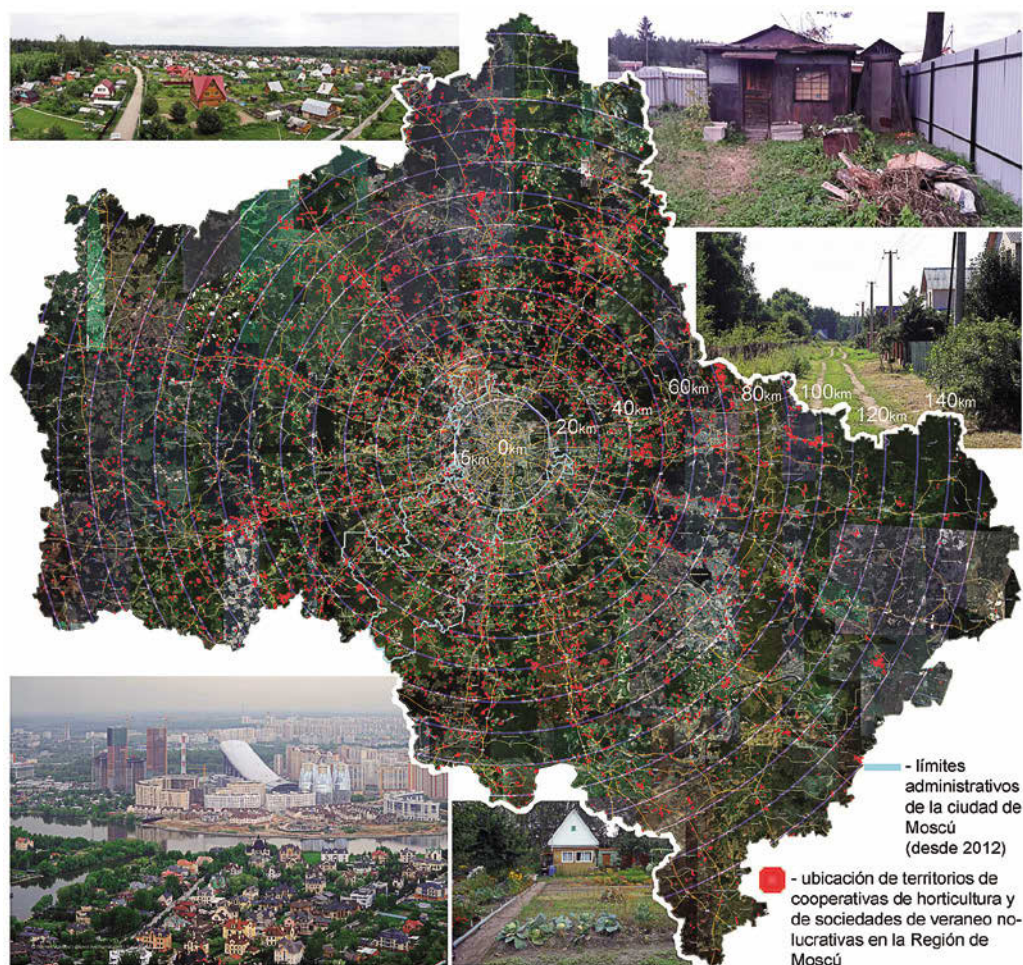


Fig. 3/ Mapa de ubicación de las zonas de cooperativas hortícolas y de sociedades de turismo social por el territorio de la RM

Fuente: Mapa generado a partir de datos disponibles en la enciclopedia internacional geográfica en línea de «Wikimapia» (incluido el material fotográfico); fecha de consulta 21 junio 2016; disponible en: <http://wikimapia.org/#ang=ru&lat=56.047500&lon=37.474365&z=8&m=yh&tag=44983>.

de suelo con uso agrícola, aunque también se permite la construcción de casas de vecindad y de volúmenes auxiliares.

Las urbanizaciones de chalets más confortables con las así llamadas «dachas» (casitas de verano) se concentran en el primer y segundo anillo de la RM (más cercanos a la capital) - un

85% de todas las «dachas» de la RM - sobre todo en la parte occidental (un 40% de ellas) y tienden a ocupar los espacios interarteriales (interviales) sin discriminar (de las 30 unidades de este tipo de población en el 2001 se ha pasado a más de 500 unidades en el 2006 y unas 1.600 actualmente)⁵. Allí es donde menos huertos hay: la mayoría de ellos se encuentran

⁵ Colonia de chalets en Rusia - es un complejo vallado de viviendas particulares (normalmente de lujo - chalets, casas adosadas, etc.) con sus respectivos terrenos (aparecieron en los años 90 del siglo xx). El término no tiene validez legal, puesto que es una definición publicitaria. Las colonias de este tipo no son localidades (no se contemplan como unidad administrativa - no forman aldea, aunque se les llame «poblado» o «colonia») y suelen formar parte de una cooperativa

hortícola, de una sociedad de turismo social o de un barrio (de una calle) de una localidad existente. La construcción organizada se lleva a cabo bajo la dirección de la entidad edificadora, que comercializa el terreno (en el caso de especializarse sólo en la venta de terrenos, el edificador no contempla la creación de espacios públicos, aunque la mayoría de las colonias de alto rango suele tener todo tipo de espacios y establecimientos de servicio al público).

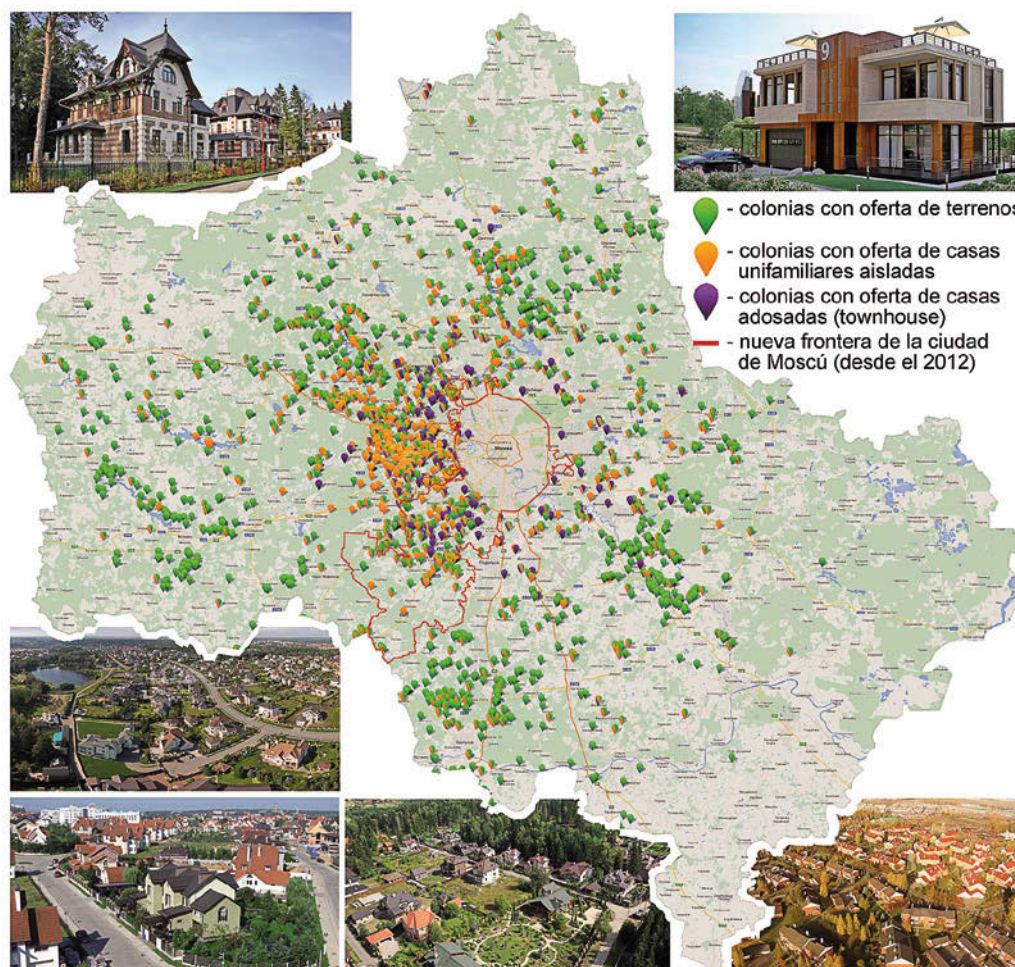


Fig. 4/ Mapa de ubicación de las zonas residenciales de chalets por el territorio de la RM (el total de 2.361 zona residencial con ofertas activas para la fecha de 20.06.2016)

Fuente: Posicionamiento de zonas residenciales facilitado por el servicio abierto en línea de «*Poselki.ru*» para búsquedas independientes de ofertas en marcha; fecha de consulta 20 junio 2016, disponible en: <http://xn--e1agfdnfp.xn--p1ai/>. Material fotográfico facilitado por el catálogo en línea de construcción «*Avaho.ru*».

en la parte sur de la RM (ver FIG. 4). Algunas colonias de chalets de tipo «europeo» presumen de zonificación de clústeres (la edificación con sus parcelas particulares se agrupa en una parte del terreno mientras que la otra queda disponible para espacios públicos y dotaciones de servicio y ocio, por ejemplo – la urbanización internacional de «*Rosinka*»⁶ y otras en las cercanías del río Istra), aunque normalmente las urbanizaciones de veraneo suelen ser de lo más racionales y rechazan espacios verdes públicos como poco rentables.

⁶ Consulte la página oficial de la colonia y su material fotográfico. Disponible en: <http://www.rosinka.ru/es>.

Las cooperativas hortícolas sociales son las más económicas de todas las zonas residenciales en cuestión de sus cuotas anuales (las mensuales, a diferencia de los otros dos tipos de zonas residenciales, no existen). La superficie mínima establecida de suelos individuales en estas cooperativas es de 600 m². La mayoría de cooperativas agrarias se formaron en la época de la Unión Soviética, así que el estatuto de sus habitantes y la tipología de los hábitáculos suelen ser muy variados, aparte de la habitual carencia de calefacción centralizada, de alcantarillado, de aceras y puestos de guardia, de retirada de basura, etc. Se conoce que el 65% de las cooperativas agrarias se abastecen con electricidad y con gas, el 90%

de ellas tienen camino allanado de acceso y el 23% de ellas cuentan con servicio reducido de transporte público (el acceso se proporciona por los autobuses tan sólo durante medio año – el período de primavera-otoño). Se intuye un posible cambio de esta situación que, aparte de lamentable, es ecológicamente irresponsable, viendo algunas recientes iniciativas oficiales: el 20 de mayo del 2016 el diputado Oleg Nilov envió a la Duma del Estado el proyecto de ley que modificaría la actual ley N66-F3⁷, proponiendo adjudicar a las zonas residenciales suburbanas y a las asociaciones de todo tipo el estatus de una localidad (ahora sólo el 3,5% de ellas forman parte de alguna localidad). Aceptación de la propuesta supondría anulación de restricciones del derecho de empadronarse en los suburbios y posible solución de carencias de infraestructuras sociales, de las cuales se ocuparía el estado (aunque también afectaría las tarifas de energía eléctrica, ya que de momento las zonas residenciales gozan de tarifas «rurales», que son más reducidas).

Las sociedades de veraneo son más recientes y resultaron ser producto de la recalificación (patrocinada por altos funcionarios locales) de los terrenos agrícolas contiguos a las localidades existentes. Después de las zonas residenciales de chalets estas sociedades gozan del nivel más alto de abastecimiento de infraestructuras y del contingente económicamente más próspero de sus habitantes. En general, las parcelas de suelo para usos no-lucrativos se clasifican como «de veraneo» (con derecho de residir y empadronarse), «de jardinería» (con derecho de construir una vivienda, pero sin inscripción padronal) y «hortelanas» (con derecho de tener cultivos agrícolas, pero no siempre con el de construir vivienda o estructuras auxiliares).

Aunque el desarrollo de la infraestructuras (de ingeniería y carreteras) sigue siendo altamente atrasado (el tendido de las redes de servicios está siendo una de las cargas de los municipios), el mercado de vivienda suburbana se encuentra en un estado de madurez recién alcanzado en el sentido de carácter integrado de

planificación (incluyendo la paisajística) y de abastecimiento de su cada vez más amplia clientela con una variedad de tipologías y estilos arquitectónicos y con diferentes categorías de precios de proyectos. A pesar de la democratización del mercado (la vivienda suburbana ha dejado de ser un objeto de lujo para convertirse en una opción prácticamente sin alternativas⁸), la recesión del 2014 dejó a flote únicamente las entidades edificadoras capaces de mantener la demanda del cliente cada vez menos adinerado y cada vez más exigente ofreciéndole una infraestructura social completa (colegios, guarderías, ambulatorios, tiendas, etc.). El triunfo (a partir del 2008) de casas adosadas económicas sin grandes parcelas, difíciles de mantener, más adelante llevó al lanzamiento (e incorporación a las zonas residenciales de la mencionada tipología) de complejos de viviendas en forma de casas de muchos apartamentos (casas de vecindad de unas 3-5 plantas, que es la propuesta más económica para la RM después de las casas adosadas). Las urbanizaciones de tipología mixta tuvieron éxito, pues ofrecían una densidad casi urbana y la cercanía a la naturaleza. Pero en el 2015 se registró una cierta saturación del mercado de la RM y la respectiva caída de precios: el inmueble de lujo ya había encontrado a su propietario (la afluencia de nuevos clientes a este sector se frenó - la mayoría de contratos de compraventa estaban relacionados con la reventa), mientras que la empobrecida clase media pasó de escoger casas adosadas de unos 200m² a optar por una vivienda de superficies más reducidas (120-150 m²).

Las aplaudidas casas de vecindad suburbanas se merecen realmente una crítica por ser fruto de una política inversionista miope y codiciosa: sus proyectos estandarizados de aspecto minimalista dañan el sensible medioambiente natural de la RM (que hasta ahora se considera una de las regiones metropolitanas más verdes del mundo) y son capaces de convertir ese ambiente veraniego en una continua ciudad dormitorio, puesto que los constructores (las inmobiliarias) suelen omitir la realización de las dotaciones de infraestructura social en este tipo de complejos⁹, intentando rebajar los

⁷ Ley N66-F3 del 15.04.1998 «Sobre las asociaciones no-lucrativas para jardinería, huertos y de veraneo».

⁸ También se venden bien los pisos compactos de 1-2 dormitorios en las nuevas torres de viviendas de la RM (y es el resultado característico de las dos crisis - del 2008 y del 2014), mientras que los de 3-4 dormitorios son prácticamente incapaces de atraer la atención de la juventud, de parejas sin hijos y de los solteros, obligados a recurrir a los créditos hipotecarios (y a las ayudas estatales en caso de tratarse de familias con más de un hijo).

⁹ Tan sólo un 4,6% de colonias de la RM tienen colegios propios. Hay guarderías en el 9,8% de ellas (básicamente se trata de urbanizaciones de lujo con instituciones de enseñanza de comercio), contando con el típico gesto de estar dejando su construcción hasta el momento de finalización de las ventas de viviendas. Considerando el largo periodo de compensación económica de tales instituciones se puede sugerir estar incluyéndolas en los volúmenes de grandes complejos de uso mixto socio-comercial.

precios finales de las viviendas. De esta manera se crea un conflicto de intereses: se abren los suburbios a la población escasa de recursos económicos (y a los grupos especialmente vulnerables como los jubilados) dejándola atrapada fuera, incumpliendo los llamados «radios de accesibilidad», que son las distancias máximas permitidas hasta las dotaciones de servicios comunitarios. Las zonas residenciales de casas adosadas, cuyos consumidores resultaron ser los ciudadanos con ingresos a la baja, también suelen sorprender desagradablemente: los gastos de explotación y los pagos comunitarios suben con la disminución del número de habitantes y se hacen intolerables. Aun así la colonización suburbana tiene potenciales encubiertos, como el de estimulación de los mercados locales de granjas, lo que se corresponde perfectamente con el concepto de desarrollo urbano sostenible, basado en el aprovisionamiento de sus ciclos vitales por la producción local. Las zonas residenciales de la RM ya están revitalizando su economía rural: los puntos de venta directa (pequeñas tiendas fijas, ferias ambulantes de fin de semana, pedidos realizados por Internet, etc.) atraen ante todo a la población acomodada, ya que los precios de los productos ecológicos perecederos (de fácil deterioro) suelen estar por encima de los de los grandes supermercados. Por otro lado, el acceso directo al consumidor permite a los granjeros oponerse a las condiciones impuestas por las compañías monopolistas del mercado de comestibles (como la «X5 Retail Group»). Más ejemplos de contradicciones y de sus posibles soluciones se revisan en la siguiente sección.

3. Contradicciones y situaciones de riesgo relacionadas con el modelo ruso de colonización suburbana

Durante la investigación de la versión rusa de la SU se han revelado una serie de contradicciones que llevan a determinadas situaciones conflictivas pendientes de solución:

- Contradicción de percepción: es contradictoria de por sí la instalación basada en la SU masiva, que llegó a ser percibida como un modelo natural, a pesar de su naturaleza más bien artificial y sintética, que requiere una compleja coincidencia de las condiciones político-económicas y sociales obligatoriamente favorables para ser estable. Así se explica la propensión del modelo de la SU, basado en mecanismos imper-

fectos de provisión y comunicación, a la vulnerabilidad ecológica, económica y social en situaciones de colapso de frágil equilibrio climático y energético y a la tendencia a la transición y mutación continuas.

- Contradicción espacio-estructural: inadecuación en principio del actual modelo de «telaraña» (extensión multidireccional) de la colonización suburbana con la apuesta por el transporte público ferroviario con su modelo lineal de servicio, mientras que la eficiencia y el atractivo del autobús están bajo mínimos por la subestimación de su conveniencia (dotar al sistema de autobús de carriles exclusivos podría ser realmente positivo, pero esta opción no se considera como viable por no haber suficiente espacio reservado para ensanchar carreteras).
- Contradicción entre régimen de aprovechamiento y calidad del medio: ineficacia y dificultad económica de realización de mejoras del medio (multiplicación de servicios y de espacios públicos, a pesar de la aguda necesidad) en situación de asistencia incidental de los propietarios en sus dominios suburbanos (cultura de «cambio de aires» durante un fin de semana). De la contradicción nace un frágil balance: un medio deficiente durante una breve estancia es tolerable y ahorrativo a corto plazo pero a la vez lleva a la degradación del medio y a su contaminación descontrolada junto con una sobrecarga y colapso estacional del sistema de transporte (alrededor de 2 millones de parcelas suburbanas de «dachas» significan aumento de la población de la RM de hasta 3 millones en temporada alta).
- Contradicción socio-económica: intentos de formación y proclamación populista de un híbrido ambiente urbano-natural de los nuevos suburbios de masas, basado en el traslado parcial del estilo de vida urbano de pleno valor (puntos de consumo de gran escala; tipología y tecnología de edificación de vivienda, estéticamente obsoleta, etc.) a las zonas vírgenes de la región, manteniendo un carácter monofuncional de las zonas residenciales y alejándolas de los puestos de trabajo. Se trata de la apertura de los suburbios para la población económicamente limitada a través del lanzamiento de bloques de vivienda asequibles sin creación de infraestructuras autosuficientes propias, preñada de consecuencias en forma de generación de futuros guetos.
- Contradicción de valores: sostenibilidad ecológica, como el criterio más importante del urbanismo del hoy, se asocia con compactabilidad y poblaciones reducidas, que se pretende conseguir aplicando tipologías

urbanas de vivienda (torres y barriadas de casas de vecindad). Mientas tanto el sistema de valores de la SU rusa se basa en los ideales de baja densidad y aislamiento, de la misma manera que en una versátil y mutable confluencia de las facetas de vida cotidiana y del ocio activo (organización de un ambiente individualizado de granja familiar e interacción práctica con la naturaleza, difícil de conseguir en parques públicos o en huertos colectivos) (SOAITA, 2013). Se ignora totalmente la necesidad de buscar el potencial de compactibilidad con reducción del terreno ocupado por funciones secundarias de determinadas categorías de explotación del suelo (aparcamientos en la superficie de la tierra de los centros comerciales y viviendas, asistencia de transporte de los centros de producción, almacenamiento, logística, etc. – las funciones que son mucho más voraces que las principales del objeto y que normalmente se organizan de la manera más extensa y barata).

- Contradicción teórico-práctica (deriva de la anterior): como contrapeso de la posición científico-académica (apología de la cohesión social en circunstancias de alta densidad, diversidad funcional, espacios públicos debidamente estructurados y torres de viviendas con menores pérdidas energéticas), existe una indiscutible presión de los adquirentes reales que buscan privacidad en los suburbios de baja densidad. Lo último se reconoce como fruto de una legítima, consciente y libre elección de los ciudadanos en países democráticos (RÉRAT, 2012). Sin llegar a discutir su esencia democrática, aquí cabe mencionar que la SU del siglo XXI sólo será legítima con la condición de que consiga su autonomía de recursos y un alto grado de aislamiento térmico de edificios, dado su extremo alejamiento que aumenta distancias por salvar por los sistemas centrales de abastecimiento de agua y de energía eléctrica.
- Contradicción comercial-valorativa: se mantiene de manera artificial un alto déficit de parcelas suburbanas edificables, a pesar de la evidente abundancia de terrenos en la RM, por culpa de la privatización al por mayor de tierras con el fin de su posterior y pausada reventa fraccionada por un precio alto garantizado.
- Contradicción fiscal y de usuario: el trasla-

do de los ciudadanos a las afueras, conservando lazos con la capital en forma del puesto de trabajo, significa para Moscú una pérdida de contribuciones sin reducción de cargas en los sistemas de transporte y de actividades de servicio, lo que lleva a la necesidad de creación de un «clima» fiscal único para toda la aglomeración y área metropolitana de Moscú.

- Contradicción ecológico-económica: en su intento de valorar los beneficios, que podría traer al ser humano el concepto de una «eco-ciudad»¹⁰, los investigadores rusos se tropiezan con el hecho de que tales localidades serían antieconómicas por culpa de redes de comunicaciones demasiado extendidas y cargadas de ecosistemas fragmentados. Una contradicción difícil de resolver, dada la ausencia de estrategias de establecimiento poblacional uniforme a escala de país con la consecuente concentración extrema de población en unas pocas aglomeraciones monocéntricas (un décimo de los 146,5 millones de habitantes vive en la capital o en la RM), donde se produce la superación de carga antropológica del territorio (el medio natural empieza a mostrar altos niveles de contaminación, etc.) junto con la excesiva movilidad forzada.
- Contradicción espacial y de planificación: la distribución caótica de las zonas residenciales de chalets, movida por los mecanismos del mercado libre, refuerza su inclinación al autoaislamiento espacial y a la autonomía estructural, que ya tienen de por sí, lo que hace imposible realizar medidas coordinadas con el fin de organizar la región metropolitana.
- Contradicción ente los criterios de adjudicación de terrenos y la naturaleza dinámica de las «dachas»: la manera de vivir allí, expresada en correlación de los componentes funcionales (producción, recreación y ocio, inversión de capital, etc.), cambia con el tiempo, ya que depende de la economía familiar y de su composición por edades. Las hipotéticas funciones prevalentes de una granja familiar influyen sobre su posición deseable: se prefiere tener una «dacha» agrícola más cerca de la vivienda principal, además de gozar de suelo bien soleado y fértil; se acepta tener las «dachas» vacacionales de reposo más alejadas pero dotadas de un exquisito entorno

¹⁰ Una eco-ciudad con una densidad de población de alrededor de 100 hab/ha, cuyo concepto se aproxima algo a la «ciudad-paisaje» (GUALLART, 2012), se considera favorable para aumentar el grado ecológico del hábitat (si entendemos por lo «ecológico» la repercusión positiva del medio al ser humano, caracterizado por sus requeri-

mientos ecológicos), ya que permite mantener una cierta predominancia del subsistema natural sobre el antropogénico. Es más fácil conservar los paisajes aplicando edificación extensiva de 1-3 plantas y haciendo que los depósitos de agua y los bosques entren y dominen dentro del ámbito urbano.

incluyendo la cercanía de bosques y ríos (POMOROV, 2005: 142-251). Las instituciones soviéticas de planificación urbana subrayaban el potencial recreativo de la RM, posicionándolas (preferiblemente de un tamaño reducido) como residencia supuestamente temporal en lugares más pintorescos y vírgenes de la región – lugares alejados (dentro de 1-1,5 horas de viaje, reservando las zonas más cercanas a la capital para servir de «freno verde» boscoso), pero bien comunicados por transporte ferroviario. De esta manera hace más de sesenta años se volvió a reconocer la incapacidad de satisfacer las necesidades recreativas de una ciudad y se dio luz verde a urbanizar zonas naturales sin plantearse que la posesión de vehículos privados y de parcelas particulares pudiera convertirse en un fenómeno de masas: el mayor hincapié se hacía en los sanatorios y balnearios colectivos. Pero en realidad la provisión masiva con parcelas suburbanas en Rusia las expulsó hacia zonas campestres más incómodas y de poco valor (el 60% de las zonas residenciales en el país), ya que la política estatal de la Unión Soviética atribuía a las granjas familiares tan sólo la función agrícola, capaz de colaborar en la superación de una continua crisis alimenticia, sin contemplar la posibilidad de una larga estancia fuera de la ciudad. Al final, más de 80% de los veraneantes no se sienten satisfechos ahora con la ubicación de sus parcelas. Se podría llamar poco perspicaz la unilateral estrategia de asignación de terrenos suburbanos solamente según una función de las «dachas».

4. Vecindades conflictivas como fruto de periurbanización actual de la RM

Las mencionadas contradicciones llevan a una serie de conflictos de convivencia en la RM de hoy, de los cuales aquí se examinan los dos más destacados:

- Conflicto de escalas: la joven sociedad consumista rusa, seducida por el apenas madurado mercado de vivienda suburbana, difícilmente podrá, en adelante, disfrutar de la versión clásica de la SU en su estado puro – el proceso de metropolización (aumento de relevancia de las áreas metropo-

litanas), acompañado por una potente periurbanización (penetración de las múltiples estructuras y funciones urbanas en los territorios periféricos de regiones metropolitanas), pisa los talones a las idílicas urbanizaciones de veraneo y deja atrás el prometido *status* exclusivo y su función de representación social, basados en conceptos de aislamiento y de entorno inocuo y monofuncional. Sin perjuicio de que nuevas actividades vitales se desarrollen simultáneamente a diferentes niveles urbanos (apartamento, casa, manzana, barrio, distrito, ciudad, región, etc.), la RM de hoy es un claro ejemplo del contacto espacial directo de las escalas opuestas carentes de escalas intermedias. La pequeña escala local de estas colonias a menudo se ve rodeada por nuevas zonas a escala regional (metropolitana) de los llamados «parques industriales» (en adelante PI) – todo tipo de clústeres y zonas de producción y almacenamiento de gran tamaño. Las fervientes protestas (organizadas y a veces exitosas) de la población de los últimos años contra tales proyectos se explican con el ataque ignorante a los ideales del «urbanismo lento» (tales como tranquilidad, seguridad y diversidad) por parte del «urbanismo veloz», que plasma la prioridad del dinamismo, de espacios y ciclos globalizados, de lazos interregionales y de efectividad económica junto con una estricta zonificación funcional y alta accesibilidad de transporte (TZANINIS, 2015).

De momento se pronostica una fusión formalista de los fragmentos sueltos del tejido urbano de la RM en una serie de corredores de producción y almacenamiento con los oasis de «dachas» engullidos por intensos flujos de abastecimiento, lo que en realidad significará aparición de un nuevo entorno pseudourbano, conflictivo, intermitente y poco coherente. A pesar de su potencial de estructurar, los clústeres de logística, por sí mismos, son incapaces de crear el auténtico ambiente urbano, a diferencia de los parques de oficinas (como los de los finales de los 1970 en EEUU), que al final generan tal ambiente lleno de servicios especializados a través de la alta concentración de puestos de trabajo, aunque inicialmente no cuenten con sector de vivienda en su interior (GARREAU, 1991: 32). De los 38 PI planificados más grandes de la RM (el total de unas 64 unidades declaradas en el 2014 para estar acabados entre 2016-2020¹¹) en unos

¹¹ Fuente: «Mapa de los Parques Industriales de la Región de Moscú – año 2014» (en línea). Fecha de la consulta:

20 abril 2016. Disponible en: http://russiaindustrialpark.ru/karta_industrialnyh_parkov_moskovskoi_oblasti_2014_new.

pocos se aplica la zonificación flexible: en 15 de ellos habrá un centro de negocios y oficinas destinado al uso de inquilinos externos; en 6 de ellos se ha planificado sector comercial (centro comercial, tiendas); en 14 se espera tener sector de servicios sociales y de vivienda. Todos estos componentes juntos, aparte de su función principal, se han aprobado en tan sólo tres PI (los PI: «Kótovo», «Kolédino» y «Victoria»).

- Conflicto de los medios habitables (parcialmente emana del anterior): se trata de dos medios - el urbano y el aldeano (rural), - que han acabado coincidiendo en el mismo espacio de las regiones de Moscú y de San Petersburgo a causa de una SU activa y asequible (la porción del segmento económico de zonas residenciales en abril del 2016 era del 40%) y la simultánea expansión del tejido urbano (la capital y las ciudades cercanas – torres de vivienda). Los componentes del conflicto son: a) deseo de los veraneantes y de los nuevos habitantes de las colonias de chalets de conservar y mantener su entorno natural virgen; b) falta de voluntad de colindar con edificación de tipología urbana por parte de los propietarios de selectas urbanizaciones de prestigio; c) numerosos precedentes de intentos de modificar arbitraria e ilegalmente planes generales de urbanizaciones, anteriormente validados, con el fin de aumentar a *posteriori* la densidad (cantidad de plantas y de edificios); d) rechazo general de la alteración del entorno una vez establecido (el *status* de la urbanización, su comunidad, etc.). Ese rechazo se alimenta parcialmente del miedo del inminente descenso de valor de las propiedades suburbanas con la aparición de nueva, abundante e imprescindible hoy en día población de origen étnico diferente. Se trata de los procedentes de los países ex soviéticos que pueden generar situaciones conflictivas¹², a lo que podemos sumar la falta de la llamada «cultura urbana» y la dificultad de su integración en la sociedad moscovita - los moldavos (12% de los inmigrantes de la RM, según El Servicio Federal de Migración), los ucranianos (28%), los uzbekos (22%), los tadjikos (16%), los armenios (7%) y los kirguisos (2%).

5. Propuestas conceptuales acerca del desarrollo de la suburbanización rusa

La consideración del fenómeno de segunda residencia suburbana puede llegar a reflejarse en una amplia gama de recomendaciones de planificación: desde una final puesta en entredicho de zonas residenciales de baja densidad hasta la elaboración de métodos de cálculo de la cantidad y ubicación de viviendas suburbanas para cada aglomeración urbana en concreto. Lo evidente es que el modelo predominante de vivienda urbana provoca la multiplicación de parcelas individuales con sus correspondientes costes en infraestructuras, lo que lleva a la necesidad de preguntarse sobre ¿para qué y para quién son los suburbios? y de apostar por alguna de las estrategias de su desarrollo con destino especial, como por ejemplo:

- «Minimización de la propagación de segundas viviendas suburbanas»: opción de la valoración multiaspectual de las distintas tipologías de vivienda con el fin de racionalizar sus costes económicos (recomendada para las ciudades pequeñas y medianas, donde la población es más propensa a la adquisición de viviendas complementarias, incluso si ya se tiene una pequeña parcela de 300-500 m²). Está demostrado que la eficiencia (construcción y mantenimiento) de casas de 1-3 plantas con parcela individual (sobre todo si poseen sistemas de calefacción y canalización autónomos) es igual o mejor de la del tradicional modelo bipolar de vivienda urbana (edificios de vecindad más casas suburbanas) (ZIYATDINOV, 2013).
- «Aglomeración equilibrada a partir de los suburbios rehabilitados»: opción de unificación y equilibrio económico-social, orientada hacia la superación sistémica de la disparidad crónica del centro (Moscú) y la periferia (la RM) a través de una entidad espacial y administrativa estructurada, funcional y económicamente equilibrada. La supuesta área metropolitana de Moscú se extendería como mínimo hasta un radio de 50 km a partir de las fronteras de la ciudad (incluyendo casi toda o toda la RM), aun-

¹² Según la información del Servicio Migratorio Federal, en el 2013 se registraron unos 600 mil inmigrantes en la RM y se contaba con 1 millón más de ilegales. Alrededor de 20% de los crímenes en la RM fueron cometidos por la población extranjera en el 2012 (según el Ministerio del Interior, mayoritariamente por los procedentes de los países de Uzbekistán y Tadjikistán). Estamos viendo que

las estadísticas suelen relacionar crimen con etnia, aunque sería más científico relacionar crimen con marginalidad que no entiendo de etnias. En definitiva lo que baja los precios es la marginalidad, siendo la última uno de los resultados de políticas únicamente basadas en beneficio financiero, de exclusión social y del miedo de lo distinto.

que en el extremo opuesto de planteamiento de una «ciudad-región» se escuchan cada vez más voces a favor de la eliminación de la RM como entidad administrativa con la subsecuente fusión de sus partes con las regiones vecinas. La última declaración, aceptada entre los profesionales de la planificación urbana, está relacionada con la reciente convicción sobre la ya imposible superación de la fatal atracción gravitatoria ejercida por la capital sobre la RM, que es incapaz de propulsar procesos de descentralización y de estimulación de sus partes periféricas.

- «Perfeccionamiento de los mecanismos de la SU de temporada»: opción de la consolidación inerte de la faceta suburbana de la vivienda rusa. Se parte de la aceptación de la singularidad del clima poco favorable y de la inconveniencia del traslado definitivo a las afueras (proveimiento íntegro con los equipamientos públicos y con la asistencia social llevaría a la necesidad de subir impuestos sobre bienes inmuebles) para continuar consolidando los fondos de vivienda de veraneo (PCHELINTSEV, 2004: 89). En este caso la tarea central sería la de incremento de infraestructuras sociales y de ingeniería para las épocas estivales. La conservación de vínculos con la ciudad se argumenta con la supuesta efectividad a largo plazo de permanencia de una población próspera, de negocio y de producción dentro de sus términos, capaz de prevenir el renombrado decaimiento de las ciudades (el caso de los EEUU).
- «Regulación colectiva de los mercados de vivienda»: opción humanizadora del mercado metropolitano y regional, donde la reinserción de la concepción de la vivienda como un bien social básico y fundamental todavía está por llegar. La solución del problema de vivienda (principal) asequible en la grandes ciudades se traslada en este caso hacia los territorios regionales, aprovechando sus ventajas naturales con el fin de atender las necesidades (emancipación y mejoras de condiciones) de las categorías más vulnerables, tales como la juventud y familias recién formadas, sin olvidar la población anciana - otra categoría no contemplada en Rusia como necesitada de un ambiente adecuado y mejorado. De esta manera se pretende devolver a las urbanizaciones suburbanas al menos su función

residencial, puesto que el despilfarro actual ocasionado por las carísimas conexiones infraestructurales levanta críticas (potencial productivo de las granjas familiares se pone en duda cada vez más). Aquí nos encontraríamos ante la necesidad de reconfigurar los mecanismos de financiación de la edificación, de desarrollar un mercado de alquiler más transparente y seguro¹³, de superar el desequilibrio de inyecciones inversionistas, de garantizar autonomía infraestructural de los suburbios, de ampliar tipología de vivienda contando con incremento del porcentaje de familias de composición reducida, etc.

- «Consolidación de los suburbios independientes»: opción condensadora de estabilización y de cierre de los ciclos vitales de población dentro de los umbrales suburbanos, sin importar el régimen de estancia en las zonas residenciales. Intensificar los vínculos y comunicaciones inter-suburbanas y generar puestos de trabajo locales - son tareas principales de la estrategia, ejecutables únicamente en caso de correcta inserción de un soporte urbanístico complementario (un «armazón») de alta densidad poblacional rentabilizadora de los centros y redes de infraestructuras.

Las estrategias estudiadas llevan a formular varios modelos conceptuales de suburbios:

- «Suburbio cercano» - modelo adaptado a las nuevas realidades de aglomeraciones coherentes en red, que supone ante todo una racionalización y densificación de las simplificadas zonas residenciales existentes. Se promueve la planificación territorial compacta y desarrollo de los medios alternativos del transporte público.
- «Suburbio asequible» - modelo integrado a nivel social y económico, que facilita la diversificación de categorías profesionales y de clases de vivienda, considerando la variedad de necesidades de los numerosos grupos sociales y demográficos.
- «Suburbio constructivo» - modelo de urbanización controlada, que programa una red de nudos y ejes de concentración de índices (tales como densidad y confluencia de funciones), donde las zonas urbanizables más importantes (zonas a lo largo de dichos ejes de concentración - hasta el 25% de la zona por urbanizar) fueran objeto de

¹³ Ahora las casas suburbanas más económicas de la RM se alquilan por unos 850€ sin contar los costes de servicios comunitarios (lo que se asemeja al coste de alquiler de un piso de 1-2 dormitorios en Moscú, pero conlleva gastos extras de tiempo y transporte), mientras que el

sueldo medio de los moscovitas es de 450-550€. Tampoco están ajustados los mecanismos legales de depósito de fianzas de alquiler capaces de proteger los intereses de los propietarios.

recompra centralizada por parte de la administración local (MALOYAN, 2010: 93). La densidad se mantiene estabilizada - de 200-300 hab./ha en los centros de micro-regiones y de 10-30 hab./ha en las periferias, formando núcleos de población de 25-45 mil habitantes (300-500 ha).

6. Conclusiones

La fase analítica de la investigación permite: a) determinar el rumbo del desarrollo de la RM como la consolidación del área metropolitana de Moscú, basada en una intensa colonización de la región con el consecuente aumento de su conectividad interior y exterior, así como funcional y de infraestructuras; b) enumerar y describir los componentes y las características del proceso de formación del área metropolitana; c) llegar a la conclusión acerca de la necesidad de elaboración de una metodología de optimización del actual modelo de la SU rusa; d) proponer un esquema analítico de la aproximación escalonada hacia la formulación de los objetivos de tal metodología; e) elaborar la estructura y el contenido detallado de la metodología de optimización de la SU rusa para aplicarla luego durante la ejecución de un proyecto real del desarrollo de los territorios suburbanos de la RM con el fin de comprobar el grado de utilidad de la metodología propuesta.

Los principales componentes que moldean la futura área metropolitana de Moscú son los siguientes:

- a) El sistema monocéntrico predominante de los asentamientos de la RM, acompañado por la extrema concentración de las inversiones y de los recursos humanos en su parte central y por el exceso de los flujos migratorios centrípetos.
- b) El desarrollo extensivo de Moscú y de la RM (la constante colonización de los nuevos territorios comprendidos principalmente como un producto financiero y de especulación; el aumento del coste de la expansión de las dotaciones públicas, el aumento de los volúmenes de la vivienda construida).
- c) El fin del alto atractivo de la inversión en la construcción de viviendas junto con la falta de desarrollo del sector de actividades innovadoras.
- d) La situación particular de las zonas suburbanas, que experimentan una fuerte presión por parte del medio ambiente urbano: su propagación por la RM desfigura el modelo clásico de la SU, donde las zonas residenciales solían tener el «privilegio» de mantenerse aisladas de la ciudad rodeadas por las áreas naturales.
- e) El incremento de la capacidad de tráfico de las infraestructuras de transporte existentes junto con los intentos de pasar del modelo radial-circular de las comunicaciones al modelo de red.
- f) La consolidación del sector de la construcción: las pequeñas, medianas y hasta las grandes empresas de construcción se van del mercado de la RM, dejando operar al monopolio de las pocas entidades constructoras supergrandes (con la entrega de viviendas a partir de 1 millón de m² al año) que están propensas a la fusión con las mayores instituciones financieras del país (los bancos estatales, etc.).

Las características principales de dicho proceso de consolidación en la RM son:

- La modificación de la función y de la estructura de las zonas residenciales suburbanas de baja densidad (pérdida parcial de su *status* de un objeto de lujo; la activación de los habitantes de los pueblos y pequeñas ciudades en el ámbito de adquisición de la vivienda suburbana; el aumento significativo del tamaño medio de una zona residencial; el régimen mixto de alojamiento en las zonas residenciales, que ahora tienen la tendencia de convertirse en el lugar de vivienda principal; la tendencia de las urbanizaciones residenciales al autoaislamiento y la fragmentación interna, a pesar de los intentos de posicionarlas como un producto del desarrollo integral de los territorios suburbanos).
- La urbanización acelerada a través de la implementación de los «megaproyectos» (los proyectos con importantes volúmenes de inversión implicados que ocupan parcelas a partir de las 100 hectáreas hasta varios miles de hectáreas), que suelen poseer un rasgo «genético» – el cambio fundamental de su esencia en el período desde el diseño inicial hasta el momento de su realización (por tales razones «objetivas», como el cambio reiterado del propietario de la parcela, la necesidad de atraer la atención de los inversores en una situación de inestabilidad económica, etc.).
- El incumplimiento de los principios de la planificación «tridimensional» (un tipo de desarrollo territorial que tiene en cuenta el componente temporal del proceso de ejecución de los objetos arquitectónicos y de infraestructuras – primero las infraestructuras de ingeniería y comunicación, a continuación los empleos y los equipamientos públicos y finalmente las viviendas, etc.).

- la intensificación ultraconcentrada de la explotación del suelo y la inevitable fragmentación de los espacios naturales.

El acercamiento gradual a la creación de la metodología de optimización de la SU rusa se produce a través de la formulación de: a) las contradicciones y los conflictos detectados dentro del objeto de investigación (vean los apartados 3 y 4 de este artículo); b) el conjunto de las estrategias de innovación que ejercen influencia de una «fuerza de penetración» en los sistemas urbanos, es decir, que son capaces de modernizar no sólo algunos productos o procesos sino las prácticas y sistemas enteros (RYAN & *al.*, 2015); c) las propuestas conceptuales contemporáneas acerca del desarrollo de la SU (vean el apartado 5 de este artículo); d) la metodología del análisis del medio ambiente suburbano (BAIGES & *al.*, 2013); e) la designación de los objetivos de la metodología (son dos: la mejora de la vida cotidiana en el entorno de los suburbios monofuncionales; la integración de las zonas residenciales existentes y nuevas en la estructura del área metropolitana evitando la destrucción del sistema de valores de la SU).

La siguiente fase de la investigación incluirá la tarea de detallar la metodología, que consistirá en una serie de líneas estratégicas: a) reforzamiento de la regulación del ámbito urbanístico; b) la creación de la base administrativa moderna (la entidad del área metropolitana); c) la integración de las zonas residenciales en la estructura de la RM remodelada de acuerdo con el punto anterior; d) articulación de las escalas urbanas (vean el apartado 4 del artículo); e) la articulación de los entornos residenciales (vean el apartado 4 del artículo); f) el aumento de la conectividad de las rutas del tránsito; g) apoyo a la diversidad social y tipológica en las zonas residenciales; h) el aumento del grado de la seguridad y de la independencia; i) el fortalecimiento de la cohesión con el medio ambiente suburbano y con la comunidad local; j) la promoción del equilibrio con el medio ambiente; k) la promoción de un estilo de vida saludable; l) la formación de una nueva cultura de proyección y desarrollo de los territorios suburbanos.

Las herramientas de la metodología serán:

- Métodos económico-políticos: impulsión de regiones integradas y policéntricas a través de desconcentración de mercados laborales (periurbanización controlada movida por amplias estrategias de colonización sostenible del país) y a través de la asunción de compromisos entre objetivos conflictivos

(estimulación de competitividad regional y preservación del medio ambiente – aspectos en el fondo estrechamente ligados). El papel y el valor individual de cada población pequeña y mediana debe ser conservado y promovido dentro de la red de intensas interrelaciones territoriales actuales; la edificación de viviendas individuales suburbanas debe quedar bajo control de la entidad de área metropolitana (PLUREL, 2011).

- Métodos de arquitectura y urbanismo: la solución del «conflicto de escalas» se ve ligada a una zonificación más flexible de los PI con inserción de sectores de vivienda, negocios y comercio, teniendo presente su adecuada composición espacial (conexión con las urbanizaciones existentes a través de espacios públicos y zonas verdes, adaptación de tipología y alturas de nueva vivienda al constituido entorno de baja densidad, etc.). La solución del «conflicto de los medios habitables» debe seguir las mismas directrices, más una contribución obligatoria al tendido de infraestructuras sociales y de ingeniería de uso común por parte del constructor (es decir, realización del principio de compatibilidad socio-ética de las poblaciones - acondicionamiento urbanístico de las zonas residenciales contiguas con la nueva edificación más confortable). La aprobación de nuevos planes generales, concebidos mediante el compromiso generado durante las consultas públicas, también tiene un potencial de calma de tensiones sociales. Creación de sistemas territoriales ecológicamente equilibrados es también una responsabilidad de la organización urbanística: la necesaria zonificación regional (zonas de máxima actividad económica, de equilibrio eco-antropológico, de límite verde y las compensatorias) debe basarse en el principio de subordinación al planeamiento (las zonas residenciales no se proyectan sin la previa consideración de las entidades de nivel superior – de aglomeración y regionales).
- Métodos tecnológicos: implantación de innovaciones (renuncia de sistemas centralizados de suministros de ingeniería a favor de sistemas dispersos autónomos, aplicación de tecnologías sin sobrantes de fabricación, introducción de los materiales y elementos estructurales capaces de absorber y combinar las funciones portadoras, aisladoras, de acabado y de producción energética). La opción a favor de redes de comunicación más protegidas y de sistemas energéticos autónomos de fuentes alternativas puede considerarse obligatoria por las múltiples situaciones de riesgo en

las que se puede encontrar el actual modelo de urbanización dispersa poco elástico: es conocida su poca capacidad de adaptarse a las sacudidas del inestable mercado de combustibles fósiles por la alta depen-

dencia del automóvil particular; las cada vez más frecuentes catástrofes climáticas en Rusia (tormentas, borrascas, inundaciones) llevan a roturas y paralización de redes de ingeniería, etc.

7. Bibliografía

- AFONIN, M. V. (2013): «Trends in the development of suburbanization in Russia (by the example of Yaroslavl)». En: *Vestnik JarGU. Seriya Gumanitarnye nauki*, 4 (26): 154-157.
- AXENOV, K. & I. BRADE & E. BONDARCHUK (2006): *The transformation of urban space in post-Soviet Russia*. Routledge, Nueva York.
- BAIGES, C. & A. CIOCOLETTA & S. ORTIZ (2013): «Propuesta de metodología de análisis y representación de la realidad física y social para áreas residenciales monofuncionales de baja densidad». En: *Postsuburbia: rehabilitación de urbanizaciones residenciales monofuncionales de baja densidad*: 69-81. Comanegra, Barcelona.
- BRESLAVSKY, A. (2016): «Possible modes of suburbanization in Russia». En: *Mir Rossii*, 25 (1): 79-102.
- BURDYAK, A. (2013): «Suburbanizatsiya v Rossii: reshaet li «dacha» kvartirnyi vopros?». En: *Ekonomicheskaya politika*, 2: 82-96.
- GARREAU, J. (1991): *Edge city: live on the new frontier*. Anchor Books, Nueva York.
- GONZÁLEZ, V. & F. RUBIERA, & J. L. PÉREZ (2014): «Dispersión urbana en áreas metropolitanas policéntricas no coordinadas. Análisis del caso asturiano mediante el uso de sistemas de información geográfica». En: *ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 24: 38-63. URL: <http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/14320/1/2715-107-5-PB.pdf>.
- GUALLART, V. (2012): *La ciudad autosuficiente: habitar en la sociedad de la información*. RBA Libros, S. A., Barcelona.
- KOLOSOV, V. & J. O'LOUGHLIN (2004): «How Moscow is becoming a capitalist mega-city». En: *International Social Science Journal*, 56 (181): 413-427.
- LOVELL, S. (2016): *Summerfolk: a history of the «dacha», 1710–2000*. Cornell University Press, Londres.
- MALOYAN, G. A. (2010): *Aglomeratsiya – gradostroitelnye problemy : monografiya*. Izdatelstvo Asotsiatsii stroitelnykh vuzov, Moskva.
- MASON, R. J. & L. NIGMATULLINA (2011): «Suburbanization and sustainability in metropolitan Moscow». En: *The Geographical Review*, 101 (3): 316-333.
- PCHELINTSEV, O. C. (2004): *Regionalnaya ekonomika v sisteme ustoychivogo razvitiya*. Nauka, Moskva.
- PLUREL CONSORTIUM OF COPENHAGEN (2011): *Peri-urbanisation in Europe: towards a European policy to sustain urban–rural futures. A Synthesis Report*. H. Heenemann, Berlín. URL: http://www.plurel.net/images/Peri_Urbanisation_in_Europe_printversion.pdf.
- POMOROV, S. B. (2005): *Vtoroe zhilishche gorozhan kompensatsyonnogo tipa: dissertatsiya doktora arkhitektury*. Moskovskiy arkhitekturnyy institut (gosudarstvennaya akademiya), Moskva.
- RÉRAT, P. (2012): «Housing, compact city and sustainable development: some insights from recent urban trends in Switzerland». En: *International Journal of Housing Policy*, 12 (2): 115-136.
- RUSANOV, A. (2015): «Russian specifics of «dacha» suburbanization process: case study of the Moscow region». En: *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 6 (42): 232-245.
- RYAN, C. & P. TWOMEY & A. I. GAZIULUSOY & S. MCGRIL (2015): *Visions 2040 - Results from the first year of Visions and Pathways 2040: Glimpses of the future and critical uncertainties*. University of Melbourne, Melbourne. URL: <http://www.vision-sandpathways.com/wp-content/uploads/2015/03/Visions-2040-first-year-report.pdf>.
- SOAITA, A. M. (2013): «Romanian suburban housing: home improvement through owner-building». En: *Urban Studies*, 50 (10): 2084-2101.
- TZANINIS, Y. (2015): «Building sand castles in the suburbs: from new-frontier suburban pioneering to diversifying aspirations». En: *CUS Working Paper Series*, 14: 3-24.
- VAN DEN BERG, L. (1982): *Urban Europe: a study of growth and decline. Vol. 1*, Pergamon Press, Oxford.
- ZIYATDINOV, Z. Z. (2013): «Obosnovanie tipov i etazhnosti zhiloy zastroyki nebolshikh gorodov s uchetom vtorogo zhilishcha». En: *Arkhitkon: izvestiya vuzov*, 42: 200-204.
- ZIYATDINOV, Z. Z. (2014): «Gradostroitelnye problemy razvitiya vtorogo zhilishcha». En: *Akademicheskii vestnik UralNIIProekt RAASN*, 1: 25-27.

Abreviaturas

- EEUU: Estados Unidos del Norte de América.
PI: Parque industrial.
RM: Región de Moscú.
SU: Suburbanización.

Roma: una estrategia de reequilibrio urbano y metropolitano

Laura Ricci

Catedrática de Urbanismo, Sapienza Università di Roma
Consultora general de la Municipalidad de Roma, Ufficio Pianificazione e progettazione generale para el nuevo Piano Regolatore Generale, entre el 1995 y el 2012

RESUMEN: El PRG '08 de Roma es un caso emblemático por la complejidad y dimensión del territorio interesado, y además porque, en ausencia de un cuadro normativo actualizado a nivel nacional y regional, ha sido un lugar de anticipación, confluencia e innovación de los elementos más significativos de la elaboración disciplinar urbanística en Italia de los últimos veinte años. Este Plan presenta una nueva concepción estructural de la planificación basada en el principio de la co-planificación, y experimenta una nueva forma vinculada a la separación entre componentes estructurales y componentes operativos, con nuevos contenidos disciplinarios: la sostenibilidad ambiental, la movilidad colectiva y la recualificación urbana, y con nuevos mecanismos de actuación centrados en el principio de la equidistribución, con el fin de garantizar la justicia de las opciones de planificación y su eficacia. Un nuevo modelo de planificación que se ha ido configurando a través de la experiencia romana, que se ha sido definido un «laboratorio para la reforma urbanística».

DESCRIPTORES: Metropolización. Planeamiento. Regeneración urbana. Sostenibilidad urbana. Calidad. Roma

Rome: a strategy of urban and metropolitan re-balance

ABSTRACT: The Rome 2008 Masterplan can be regarded as emblematic, due to the complexity and the size of the territory, and, furthermore, because -in spite of the absence of an updated national and regional regulatory framework- it has been a model of anticipation, confluence and innovation of the main disciplinary elements of urban planning of the last twenty years in Italy. This Masterplan is characterized by a new structural conception of planning based on the principle of cooperative planning, and it introduces the separation between structural components and operational components, as well as other new disciplinary contents: environmental sustainability, collective mobility and urban regeneration; with new implementation

mechanisms focused on the principle of equidistribution, in order to guarantee the equity of planning options and their effectiveness. A new planning model that has been shaped within the Roman experience, which has been defined as a “laboratory for the urban planning reform”.

KEYWORDS: Metropolitization. Planning. Urban regeneration. Sustainability. Urban quality. Rome.



1. Introducción. La reforma de los planes de urbanismo para la recalificación de la ciudad existente

La ciudad contemporánea es hoy el resultado de un proceso de metropolización que, en su mayoría de manera espontánea y caótica, cambió profundamente el uso del territorio, así como el sentido de las problemáticas relacionadas con la ciudad y el urbanismo (FONT, 2007; NEL-LO, 2011; VERDAGUER & VELÁZQUEZ, 2012; IUU, 2013; UREÑA, PILLET & MARMOLEJO, 2013). El debate italiano e internacional sobre la innovación en el planeamiento urbanístico (DE MIGUEL & EZQUIAGA, 2012; OLIVA, 2015) se centra desde hace unos 20 años en algunos temas importantes que se encuentran en el Plan de Ordenación Urbana de Roma (Piano Regolatore Generale di Roma) aprobado en 2008 (PRG

'08), un caso emblemático de experimentación: la relación entre intereses públicos y privados en la definición de reglas y mecanismos de actuación conjunta y equidistributiva para la recalificación de la ciudad existente, el nuevo horizonte metropolitano y la nueva forma del plan para el gobierno de la ciudad contemporánea, la actualización de contenidos disciplinares en consonancia con la evolución de las referencias ecológico-ambientales, culturales y sociales (MARCELLONI, 2000¹; CAMPOS VENUTI, 2003).

Sobre estos temas, de hecho, el largo proceso de elaboración y aprobación del PRG '08, que ha transpuesto todos los avances experimentados desde los primeros '90 dentro de una estrategia de regeneración general, es una referencia ineludible para la planificación en Italia, pero también una «buena práctica» (best practice) a nivel internacional (RICCI, 2001 y 2009). En particular por:

Recibido: 20.09.2016; Revisado: 04.01.2017.

Correo electrónico: laura.ricci@uniroma1.it

Los autores agradecen los valiosos comentarios de los evaluadores anónimos.

¹ Este artículo de la revista *Urban* describió el Plan de Roma habiendo énfasis en la forma de elaboración del

Plan, mientras el presente artículo hace énfasis en los contenidos y en los instrumentos de actuación y de equidistribución. Además, describe la evolución del Plan en las fases de adopción en 2003 (*adozione*), de contestación de las alegaciones en 2006 (*controdeduzione*), y de aprobación definitiva en 2008 (*approvazione*).

- Un modelo de equidistribución que, basado en principios nuevos y a través de nuevas herramientas y nuevos mecanismos de actuación, supera los problemas relacionados con la diferencia en el tratamiento de los diferentes derechos públicos y privados otorgados, ofreciendo soluciones innovadoras en relación con los planes de ordenación totalmente prescriptivos.
- Una estrategia morfológico-funcional, definida en un horizonte metropolitano, que se realiza a través de opciones estructurantes co-planificadas que hacen referencia al sistema ambiental, al sistema de Centralidades urbanas y metropolitanas y al sistema infraestructural, que constituyen los componentes de una reorganización policéntrica, sostenible y accesible; la puesta a punto de esta estrategia asume de facto, como matriz de referencia, la construcción de la ciudad pública, el conjunto de los componentes públicos y de uso público relativos a los espacios abiertos, a las áreas verdes, a los servicios, a la movilidad y a la vivienda social, encuadrándolos en un proceso global y compensatorio de regeneración urbana.
- Un conjunto de reglas actualizadas y creíbles que se traducen en la lectura y articulación normativa de los tejidos urbanos, así como en los estándares urbanísticos y ecológicos que dan respuesta a las nuevas referencias culturales y a las nuevas instancias socio-económicas y ambientales emergentes; soluciones que surgen específicamente de la experimentación de la práctica urbana sobre las propuestas de reforma y con la finalidad de innovar y superar el modelo racionalista. Con el fin de adaptarse a las condiciones cambiantes de los contextos, estas reglas garantizan transformaciones urbanas y de edificios que están dirigidas a la recualificación y modernización de la ciudad existente, vinculándolos a proyectos operativos de recursos fundamentales de aire, agua y suelo, persiguiendo específicamente, a partir de un enfoque general pero no ideológico e indiscriminado, la reducción radical del consumo de suelo dentro y fuera de la ciudad más densa.

El PRG '08 es, por tanto, un gran *Proyecto colectivo* reformista, en el cual se han comprometido los mejores conocimientos que, de diferentes formas, han contribuido a su construcción, dando vida a lo que se ha llamado la «Maquina

del Plan». Generaciones de técnicos, cientos de arquitectos, ingenieros, juristas, informáticos y personal administrativo, especialistas e investigadores de otras áreas, personal interno y externo a la Administración de la Ciudad que, de acuerdo con las directrices políticas de los Administradores de la Ciudad, definidos en los Programas de Gobierno de los Alcaldes Rutelli (1993/2001) y Veltroni (2001/2008), bajo la dirección de la Oficina del Plan², con la asistencia del grupo de consultores han trabajado intensamente durante muchos años, entrelazando caminos de vida personal con la «vida» del nuevo Plan y de la ciudad.

En particular, han sido Consultores generales, como Laura Ricci, autora del texto, Giuseppe Campos Venuti, Stefano Garano y Federico Oliva.

2. El PRG '08. Un Plan de reglas públicas y compartidas con los actores y la población

El 12 febrero 2008, el Pleno Municipal (*Consiglio comunale*) de Roma, después de 40 años de vigencia del Plan de Ordenación de 1962 (PRG '62) (CAMPOS VENUTI & OLIVA, 1994), aprobó el Nuevo Plan de Ordenación (PRG '08) de la Ciudad, como colofón de un largo proceso de planificación que, comenzando en 1994, ha conseguido concentrarse y poner en práctica progresivamente la estrategia urbanística global de integración y reequilibrio urbano y metropolitano que constituye su fuente de inspiración.

Por primera vez en la historia de la ciudad, el Plan fue objeto de tres votaciones del Pleno Municipal: en 2003, para la adopción (*adozione*), en 2006 para la contestación de las alegaciones (*controdeduzione*) y en 2008 para la aprobación definitiva (*approvazione*).

En el marco de la legislación vigente, el plan tendría que ser aprobado por la Regione Lazio, el ente territorial de mayor nivel. Sin embargo, el artículo 66 bis de la Ley regional n.38 de 1999³ ha identificado, específicamente para Roma, un procedimiento de aprobación distinto, que establece que el Plan sea finalmente aprobado por el Ayuntamiento, conjuntamente con la ratificación del convenio estipulado por

² Durante los mandatos del Alcalde Rutelli, Director de la Oficina del Plan Maurizio Marcelloni; durante el mandato del Alcalde Veltroni Director de la Oficina del Plan Daniel Modigliani.

³ Cfr. Art. 66 bis «*Disposizioni transitorie per la formazione ed approvazione dello strumento urbanistico generale del Comune di Roma*» de la Ley Regional 38/99 «*Norme sul governo del territorio*».

el Alcalde y el Presidente de la Región, como consecuencia de la conclusión de un convenio de coplanificación entre las tres instituciones (MARCELLONI, 2000; CAMPOS VENUTI, 2001 y 2003; RICCI, 2001 y 2009).

Con estos tres actos fundamentales la Ciudad de Roma ha establecido/sancionado un sistema de reglas públicas y compartidas, que tienen por finalidad garantizar a todos los ciudadanos paridad en el ejercicio de derechos y en la atribución de obligaciones. Reglas públicas ya que son reglas ciertas, definidas de una vez para todos y no caso por caso, a través de un instrumento general, y compartidas ya que han sido definidas de modo transparente y justo. Este sistema, por tanto, no prevé reglas definidas a nivel privado, de negocios y contractual, sino exclusivamente reglas públicas para las actuaciones privadas.

El proceso de planificación, que se ha desarrollado a lo largo del gobierno de centroizquierda de los Alcaldes Rutelli (1993/2001) y Veltroni (2001/2008), ha sido abundantemente difundido y debatido públicamente en cada una de sus fases, a partir de su concepción y elaboración, a través de numerosos encuentros, debates y seminarios que han utilizado todas las formas, sedes, modalidades, incluidas las publicaciones y la constante actualización de todos los materiales y documentos del PRG '08 en el sitio internet del municipio de Roma desde finales del año 2000.

Como testimonio del carácter abierto del proceso, se presentaron 7.000 alegaciones/observaciones en su periodo de información pública, que fueron utilizadas, salvaguardando los planteamientos generales del Plan, para su mejora y perfeccionamiento general, estableciendo una relación positiva de colaboración con las instituciones, empresas, asociaciones y ciudadanos.

3. Un Plan emblemático

El PRG '08 es un caso emblemático por la complejidad y dimensión del territorio interesado (129.000 hectáreas), y además porque la ausencia de un cuadro normativo actualizado a nivel nacional y regional, lo convirtió en el lugar de anticipación, confluencia e innovación de los elementos más significativos de la elaboración disciplinar en Italia de los últimos veinte años (ver FIG. 1).

El Plan presenta una *nueva concepción estructural* de la planificación basada en el *prin-*

cipio de la Coplanificación, que experimenta una *nueva forma* vinculada a la separación entre componentes estructurales y operativos con *nuevos contenidos disciplinarios*: la sostenibilidad ambiental, la movilidad colectiva y la recualificación urbana, y con *nuevos mecanismos de actuación* centrados en el *principio de la equidistribución*, con el fin de garantizar justicia y eficacia en las opciones de planificación.

Este es el modelo de plan que se ha ido configurando a través de la experiencia romana de los gobiernos de centroizquierda, que en este caso se ha definido como un «laboratorio para la reforma urbanística».

«Il piano elaborato per Roma può avere, dunque, una valenza esemplare: non solo perché è uno dei più recenti, o perché il Comune di Roma è quello che in Italia ha la più ampia dimensione, ma anche perché questo Piano è la sintesi di tutte le più innovative sperimentazioni disciplinari» (CAMPOS VENUTI, 2001, p. 44).

4. Un Plan reformista

El PRG '08 es un caso emblemático de plan «reformista», que reafirma con fuerza el compromiso ético y civil del urbanismo, su finalidad social, la relevancia de su misión para el gobierno y la construcción de la ciudad pública, partiendo de la toma de conciencia de que las principales opciones urbanísticas son claramente políticas, desde el momento en que las políticas y los planes urbanísticos se definen en el tiempo en estrecha colaboración entre elementos disciplinares y estrategias políticas. Y la historia de Roma desde 2008 demuestra claramente cuanto pueden dañar la *discontinuidad política y de gobierno* hasta las opciones más innovadoras y útiles para la Ciudad.

Este Plan desea corregir, a través de una *gobernanza* operativa, el régimen inmobiliario vigente, el desarrollo especulativo y la expansión urbana basada solo en la renta urbana.

Un Plan que, con esta finalidad, persigue un desarrollo que sea consecuencia de la gestión urbana, para permitir un paso efectivo de la fase de las opciones urbanísticas a la de las actuaciones y realizaciones concretas, haciendo que instrumentos y mecanismos de actuación diferentes y nuevos, se conviertan en medios eficaces de actuación ordinaria, incluso en ausencia de una ley que los establezca, y confirmando que la innovación

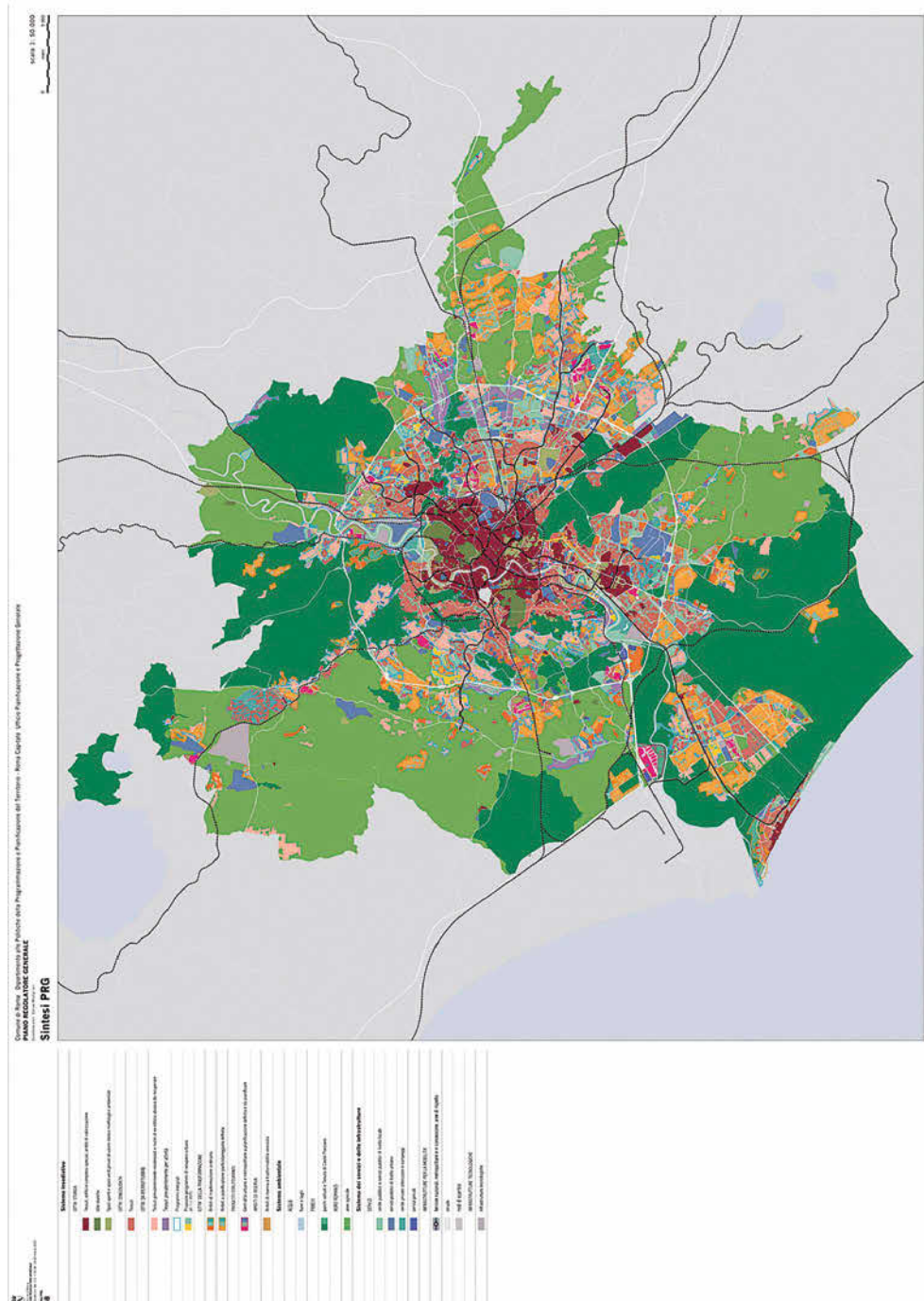


FIG. 1/ Síntesis del Plan de Ordenación de Roma PRG '08 - Documento D8

Fuente: Comune di Roma, PRG '08, Del. CC n. 18/2008, Serie D «Elaborati descrittivi».

necesita entrelazar la experimentación en los planes con las leyes. Algunos ejemplos que se explican posteriormente en este artículo son: los Programas Integrados como instrumento de actuación del Plan, los Mecanismos de adquisición compensativa para alcanzar los estándares, el Impuesto sobre el aumento del valor inmobiliario por utilidad pública con la *contribución extraordinaria equivalente a 2/3 del aumento del valor inmobiliario*. La validez de todas estas formas de innovación ha sido sancionada por la Sentencia del Consejo de Estado de 2010.

5. Un Plan Proceso

Para conseguir una mayor eficacia del plan, simultaneando programación y gestión, se establece la connotación procesal de PRG '08, su método dialéctico, el llamado «planificar haciendo», de lo general a lo particular y de lo particular a lo general, que es la base de su construcción y que le permitió liderar la gestión de transformaciones urbanas con coherencia y con la necesaria flexibilidad incluso durante su elaboración (CAMPOS VENUTI, 1984; MARCELLONI, 2000).

Poco después del inicio de los trabajos, en 1995, se definió un esquema general de referencia, el *Poster plan*, que sintetizaba el conjunto de intervenciones programáticas y opciones estructurantes para verificar la coherencia de cualquier intervención posterior. El PRG '08 se fue definiendo en fases progresivas, bien a través de variantes del Plan de 1962 útiles para definir el nuevo Plan, como la Variante de Salvaguardia (1993/2002)⁴ y el Plan de las Certezas (1997/2004)⁵, o a través de la promoción de proyectos considerados estratégicos (p.e. el Proyecto urbano Ostiense-Marconi que posteriormente será definido como una de las nuevas Centralidades del PRG '08).

Esta definición progresiva redirige las actuaciones que podían haberse ejecutado de acuerdo con el plan anterior hacia los objetivos del PRG '08, anticipando con actuaciones concretas las opciones que adoptará el PRG '08.

El «planificar haciendo» es por tanto una operación pragmática, que ha permitido a la Admi-

nistración enfrentarse positivamente y cambiar los criterios que favorecían la renta urbana en el Plan anterior.

6. Un Plan para la regeneración: sostenible, accesible y policéntrico

La estrategia urbanística global de integración y reequilibrio urbano y metropolitano del PRG '08 configura una nueva estructura descentralizada, policéntrica, sostenible y accesible, ya verificada a la luz de la viabilidad económica y de las instancias sociales emergentes.

Una estrategia que además se extiende más allá de los límites municipales y que se inserta en un horizonte metropolitano, encaminado a lograr la integración entre ciudad abusiva y ciudad planificada, para garantizar a todas las comunidades locales los derechos fundamentales a la vivienda, pero también a la salud, educación y, en general, a la ciudad, mediante la construcción de la ciudad pública.

La implementación y gestión de esta estrategia, en consonancia con la fase de metropolización de la ciudad, dirige la transformación urbana prioritariamente a la rehabilitación y modernización de la ciudad existente, provocando procesos virtuosos y compensativos de regeneración medioambiental, persiguiendo concretamente la reducción del consumo de suelo y garantizando la sostenibilidad ambiental, en consonancia con las políticas territoriales y sectoriales generales.

El plan entonces se hace portador de una estrategia de regeneración ecológica, basada en los conceptos de compensación ambiental y del potencial ecológico-ambiental, que conecta concretamente, a través de normas específicas, cada transformación urbanística en la mejora cualitativa de los tres principales recursos, aire, agua y suelo, asegurándose de que cada transformación urbana no sólo no erosiona los recursos, sino que presenta un balance ecológico positivo, persiguiendo así de forma concreta y a partir de un enfoque general, pero no ideológico e indiscriminado, la reducción radical del consumo de suelo, dentro y fuera de la ciudad más densa.

⁴ La Variante de Salvaguardia fue adoptada por primera vez en 1991 (Del. CC n. 279/1991) e integrada en 1993 (Del. CS n. 411/1993), modificada en 1995 (Del. CC n. 40/1995) y en 1996 (Del. CC n. 20/1996), y finalmente aprobada en 2002 (Del. GR n. 246/2002).

⁵ La Variante general denominada «Piano delle certezze» fue adoptada en 1997 (Del. CC n. 92/1997), modificada en 2000 (Del. CC n. 176/2000) y aprobada en 2004 (Del. GR n. 856/2004).

7. Sistemas y componentes estructurales

Para implementar la estrategia urbanística global, el PRG '08 establece un *doble nivel de reorganización morfológico-funcional, socio-económico y de gestión*, que expresa la necesidad de un enfoque interescalar e integrado (RICCI, 2001 y 2009):

- Una *reorganización a gran escala*, que se basa en los tres componentes estructurales e invariantes a largo plazo: el Sistema ambiental; el Sistema de infraestructuras de movilidad; el Sistema de las 18 Centralidades de nivel urbano y metropolitano. Estos tres componentes son la *columna vertebral de la estrategia urbanística*, unificando el diseño general de la Ciudad y de su territorio, inserto en el *horizonte metropolitano de las opciones provinciales* y representan, respectivamente, *los límites, las condiciones y el modelo de transformación urbana y metropolitana* (ver FIG. 2).
- Una *reorganización a pequeña escala* para la *recualificación difusa de los sistemas locales*, centrada en una *articulación territorial del Sistema de asentamientos por tipos de Ciudades contiguas* (la Ciudad histórica, la Ciudad consolidada, la Ciudad a reestructurar y la Ciudad de la transformación) que a su vez están articuladas en *Tejidos y Ámbitos* (ver FIG. 3).

Esta reorganización reemplaza la tradicional *zonificación territorial monofuncional*, totalmente incompatible con el principio de la integración funcional que es la base del nuevo Plan, y toma forma a través de un sistema de nuevas reglas, nuevos instrumentos, nuevos mecanismos de actuación.

Prioritariamente, esta reorganización requiere un mayor papel de los 15 distritos, en que se dividió la municipalidad de Roma, bajo el enfoque de gestión.

7.1. El Sistema ambiental

El diseño del Sistema histórico ambiental ha representado, no solo en términos de prioridad sino también temporalmente, *la primera de las tres opciones estructurantes* del nuevo Plan.

El Sistema ambiental comprende 87.800 hectáreas (el 68% del territorio municipal) de áreas

protegidas y está compuesto por 11 parques territoriales, por áreas agrícolas y por zonas verdes públicas. Este sistema constituye el potencial ecológico que garantiza, en coherencia con el principio de sostenibilidad, la estrategia de regeneración ecológica de la ciudad. Así mismo establece el límite del Sistema de asentamientos, y la referencia ineludible y «cierta» para cualquier acto posterior de planificación.

La definición del Sistema ambiental ha supuesto además, una supresión cercana al 50% del enorme residuo de edificabilidad privada del PRG del '62 (120 millones de metros cúbicos con destino prevalentemente residencial) emblemático de su sobredimensionamiento, ya que fue un Plan pensado para una ciudad de 5 millones de habitantes. Además, se han suspendido 8,3 millones de metros cúbicos de previsiones edificatorias, de zonas no afectadas por restricciones medioambientales pero consideradas indispensables para los fines de protección del territorio. Para este volumen edificatorio el Ayuntamiento ha establecido el derecho a la compensación edificatoria, a través del principio consagrado por el Plan de las Certezas⁶. Compensación que garantiza los derechos edificatorios residuales privados transfiriéndolos, en igualdad de valores inmobiliarios, a áreas que el Plan considera sostenibles e idóneas para ser transformadas en urbanas y que garantiza al mismo tiempo la cesión de los suelos originales de partida.

Los suelos cedidos derivados de esta compensación, que deben ser destinados a zonas verdes públicas o a zona agrícola, permiten realizar un Sistema de zonas verdes públicas y accesibles para la ciudadanía. El resultado de esta compensación, ejecutada ya al 70%, llevará a adquirir gratuitamente para el patrimonio público 1.774 hectáreas de zonas verdes públicas y agrícolas.

Las compensaciones constituyen por tanto un instrumento para una importantísima operación ambiental y de producción de la ciudad pública.

7.2. El Sistema de las infraestructuras para la movilidad

La estrategia de recualificación a que se refiere el Sistema de las infraestructuras para la movilidad, se sintetizó en el *slogan «la cura del ferro»*, que subraya la necesidad de superar la grave carencia de transporte colectivo, de la cual deriva «la anomalía genética» de

⁶ Cfr. Comune di Roma, «Piano delle certezze», Del. di adozione CC n. 92/1997, Nta, co. 21, art. 3.

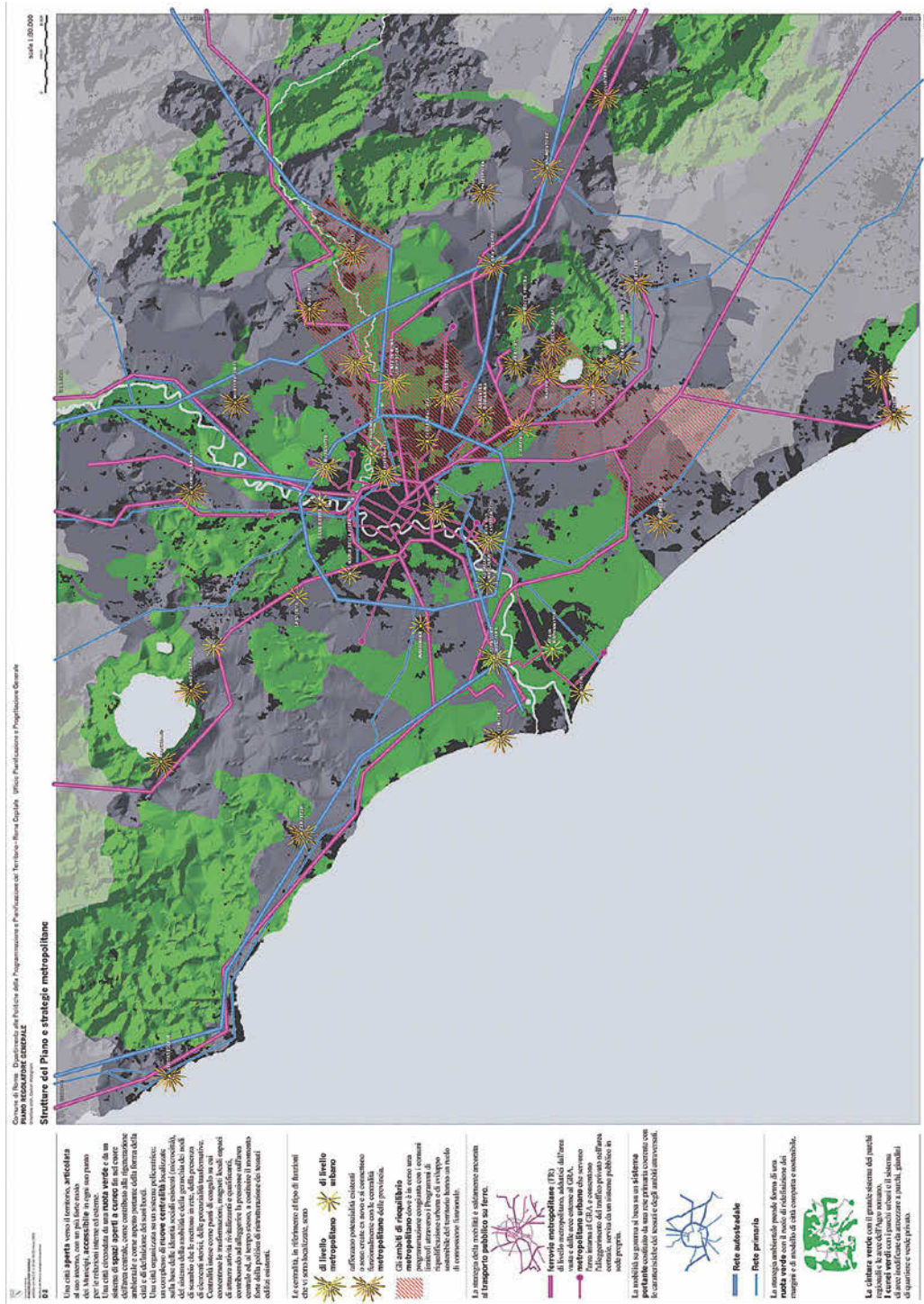


FIG. 2/ Estructuras del plan y estrategia metropolitana

Fuente: Comune di Roma, PRG '08, Del. CC n. 18/2008, Serie D «Elaborati descrittivi».

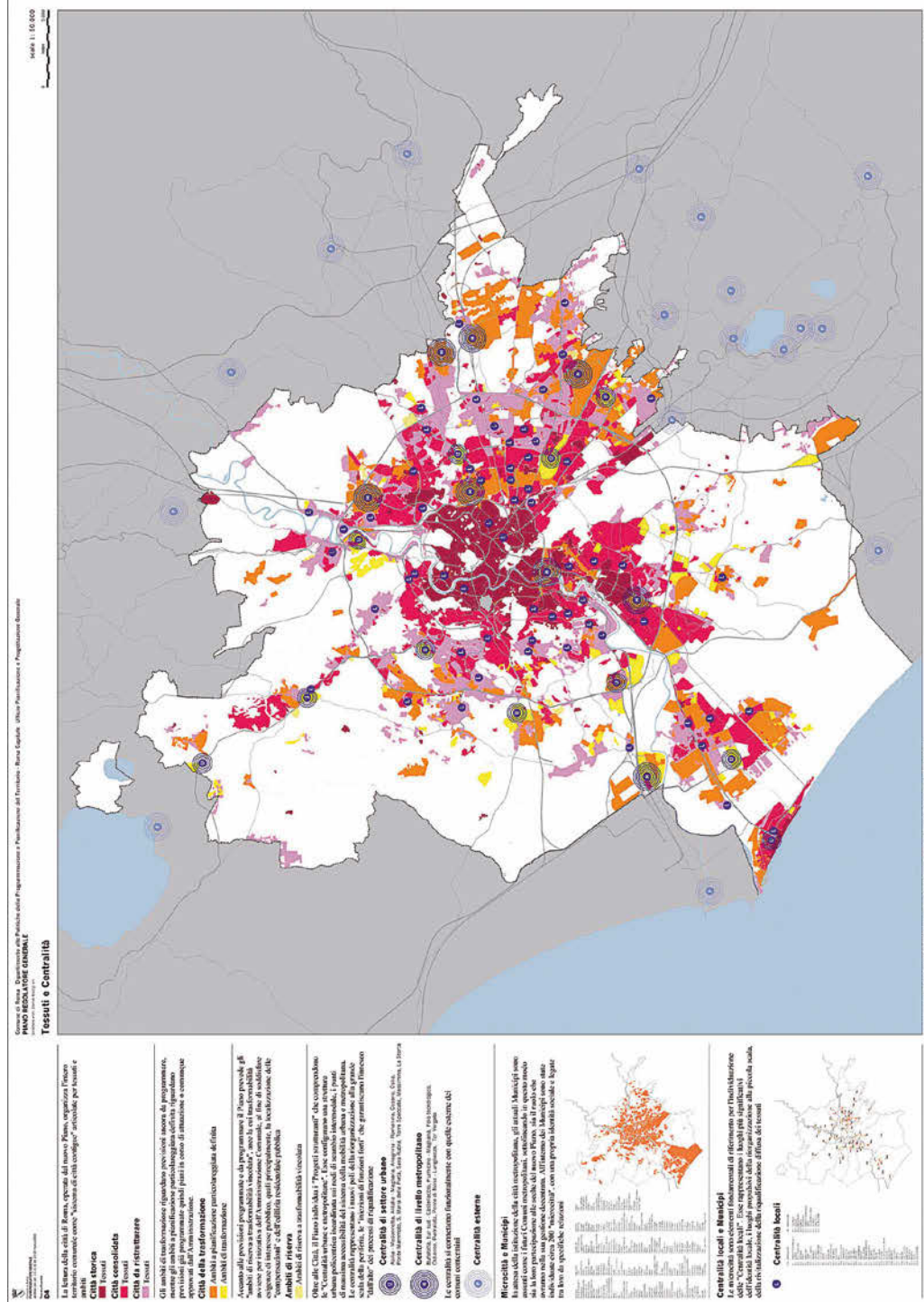


FIG. 3/ Tejidos y Centralidades

Fuente: Comune di Roma, PRG '08, Del. CC n. 18/2008, Serie D «Elaborati descrittivi».

las ciudades italianas, con un sistema viario centrado en la movilidad privada.

El nuevo modelo configura una red global de cerca de 350 km, con 4 líneas de metro y 3 pasantes ferroviarias articuladas con el anillo de circunvalación que se plantea completar. Esta red es en parte resultado de un proceso generalizado de recuperación y reutilización de las infraestructuras existentes, y en parte de nuevas intervenciones y previsiones. Con un total de 215 estaciones, la mitad de los ciudadanos romanos podrán acceder a pie a dicha red. Esta red viene además completada con cerca de 200 km de nuevos corredores reservados al transporte público en superficie y de 50 km de las 6 líneas de tranvía.

Esta red se plantea obtener a través de previsiones y modos de intervención, que integran la recualificación más lógica, la transformación del Sistema de asentamientos con la del transporte ferroviario, llevando el ferrocarril hacia la ciudad existente y, recíprocamente, localizando los nuevos ámbitos a transformar en áreas que vayan a contar con dicha conexión.

Por ejemplo, la actuación de las Centralidades urbanas y metropolitanas está obligatoriamente «sujeta a la realización previa o simultánea de las infraestructuras ferroviarias previstas por el PRG»⁷. En general, la actuación de cualquier intervención indirecta deberá prever la realización previa o simultánea de obras públicas o de interés público, con especial atención a las infraestructuras de movilidad, incluyendo el servicio de transporte público en el marco del Plan y de los instrumentos de actuación⁸.

La red así definida constituye, por tanto, la referencia imprescindible para las principales intervenciones de transformación de expansión y de recualificación, que resultan vinculadas obligatoriamente a la previa o simultánea realización de las infraestructuras ferroviarias (ferrocarriles metropolitanos, tranvías o metro ligeros con plataforma reservada, etc.) previstas en el PRG '08.

7.3. El Sistema de las Centralidades urbanas y metropolitanas

Las *Centralidades urbanas y metropolitanas* configuran una estructura urbana policéntrica,

alternativa a la nunca conseguida propuesta tri-polar del PRG '62 (Centro histórico, Sistema direccional oriental y EUR). Estas Centralidades se ubican en relación a los nodos de intercambio modal, los puntos de máxima accesibilidad del sistema de la movilidad urbana y metropolitana, y representan los nuevos polos de la reorganización a gran escala de la periferia, la «inyección de funciones fuertes» que alimentan «desde arriba» los procesos de recualificación.

Este modelo, además de perseguir la descongestión de las áreas centrales, a través de una descentralización racional de las principales funciones, y de responder a las demandas de áreas altamente cualificadas para actividades económicas con fuertes contenidos innovadores, constituye el elemento dinamizador de los procesos de modernización y de revitalización de las áreas más periféricas (MARCELLONI, 2006; UREÑA & ROSSI, 2016).

Se trata de 18 lugares, de los cuales 10 son «con planificación ya definida», para los cuales se aprobaron ya – dentro de la lógica de «planificar haciendo» – instrumentos urbanísticos ejecutivos y programas de intervención, y 8 «a planificar», ambos con destino prevalentemente no residencial.

Para las actuaciones de las Centralidades urbanas y metropolitanas como para todas las intervenciones de particular relevancia urbana, es obligatorio el procedimiento del Proyecto urbano (ver apartado 8) para garantizar la calidad urbanístico-ecológica de dichas intervenciones.

El Sistema de las Centralidades se completa con 52 Centralidades locales que representan los lugares más significativos de las identidades locales, los motores de la reorganización a pequeña escala, de la recualificación difusa de los tejidos. La morfología urbana de cada Centralidad local se define a través de un proyecto público unitario de intervención.

7.4. El Sistema de Ciudades contiguas

En relación a la *recualificación difusa de los sistemas locales*, dentro del Sistema de *Ciudades contiguas*, la propuesta para la Ciudad histórica, 5.000 hectáreas (equivalente al 4% del territorio municipal), es el resultado de un nuevo enfoque que va más allá de la noción clásica de ciudad, centrada en la dimensión

⁷ Cfr. Comune di Roma, PRG '08, Del. CC n. 18/2008, *Nta*, co. 9, art. 65 «Centralità metropolitane e urbane».

⁸ Cfr. Comune di Roma, PRG '08, Del. CC n. 18/2008, *Nta*, co.12, art. 13 «Norme generali per gli interventi indiretti».

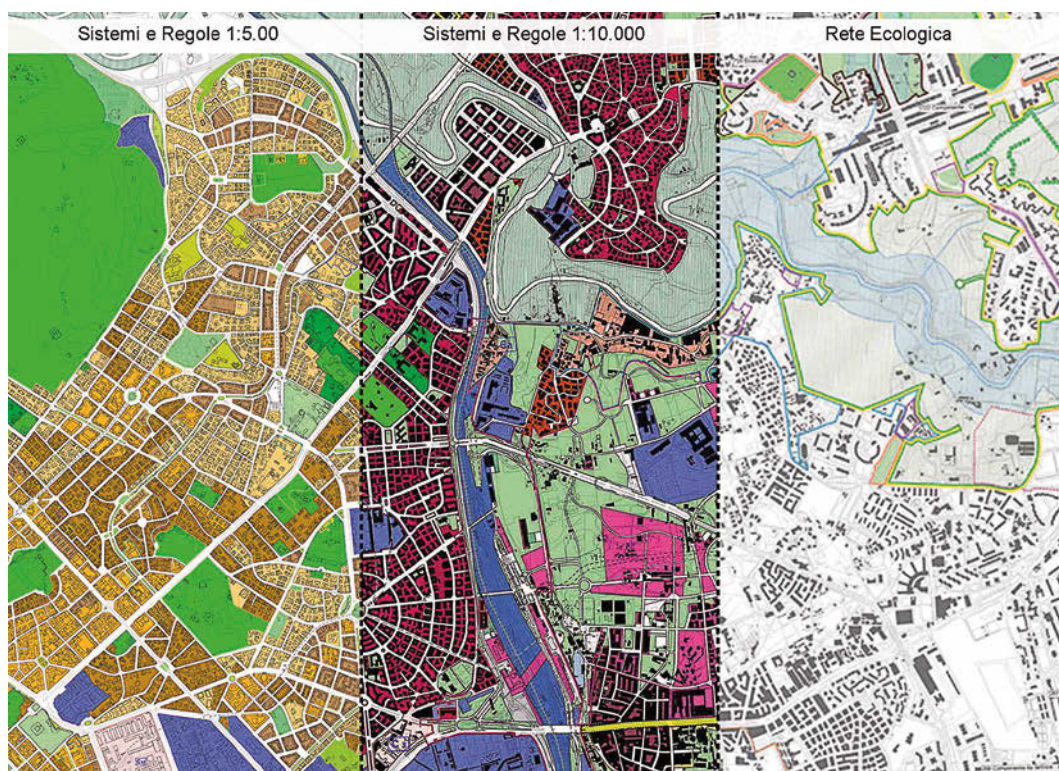


Fig. 4/ Documentos Prescriptivos del PRG '08: Sistemas y Reglas 1:5.000; Sistemas y Reglas 1:10.000; Red Ecológica

Fuente: Comune di Roma, PRG '08, Del. CC n. 18/2008, «Elaborati prescrittivi».

urbana, y de la noción de centro histórico. Esta nueva noción de Ciudad histórica es fruto de una extensión global del principio de conservación como un lugar de innovación, a través de la acreditación de cualquier parte del territorio y cualquier período histórico, hasta el moderno y contemporáneo, y conectado al significado de la memoria colectiva (Carta di Gubbio, ANCSA, 1990). Como consecuencia, la Ciudad Histórica es un territorio mucho más amplio y diverso de lo que se conocía como Centro Histórico.

La Ciudad a reestructurar y la Ciudad de la transformación, 18.000 hectáreas (equivalente al 14% del territorio municipal), representan el principal desafío para la activación de las estrategias de transformación, regeneración y requalificación. Dichas estrategias son activadas por las *nuevas reglas* para la transformación que garantizan la efectividad de la rehabilitación a través de la participación de recursos privados. Los modelos tradicionales de regeneración y requalificación vienen sustituidos por nuevos instrumentos y procedimientos, como los Programas de requalificación (art. 2,

Ley 179/92), los Programas de recuperación urbana (art. 11, Ley 493/93), los Programas integrados (art. 16, Ley 179/92) y los Proyectos urbanos. También los modelos tradicionales vienen actualizados por las nuevas reglas de equidistribución y sostenibilidad ecológica (ver Fig. 4), como sucede con los Planes de reforma interior (Piani particolareggiati) de las zonas ex-abusivas y con los Planes Parciales para vivienda pública (Piano di Zona, Ley 167/62) (ver Fig. 5).

8. Del Plan a la puesta en práctica

La puesta en práctica de la estrategia global, en coherencia con el carácter reformista del PRG '08, se sustancia a través de un sistema de nuevas reglas urbanístico-ecológicas, nuevos instrumentos, nuevos procedimientos y nuevos mecanismos de actuación, que convergen hacia un objetivo generalizado de calidad.

Las *nuevas reglas* tienen la finalidad de asegurar la calidad urbanístico-edificatoria y la sostenibilidad de las intervenciones:

FIG. 5/ PRG '08. Dimensionamento en Superficie útil bruta (Superficie utile lorda - Sul)

Proposta Nuovo PRG - Dimensionamento in superficie utile lorda per tessuti e ambiti									
Sistema insediativo	Superficie		Pop anagr. 2003		Previsioni del nuovo PRG				
	ha	%	Abitanti	%	SUL residenz.	SUL non residenz.	SUL fless.	Sul Totale	% non res. + fless. su tot.
Città Storica	4.982	3,86%	633.458	22,54%					
Città Consolidata	11.647	13,27%	1.323.122	47,07%					
Città da Ristrutturare	8.972	6,96%	491.458	17,48%	1.948.169	1.681.452		3.629.621	17,63%
Tessuti prevalentemente residenziali	4.322	4,92%			301.355	200.903		502.258	2,44%
Tessuti prev. res. stanze da standard									
Totale	4.322	4,92%			301.355	533.885		835.240	4,06%
Tessuti per attività	2.384	2,72%				222.891		222.891	1,08%
TOTALE TESSUTI	6.706	7,64%			301.355	756.776		1.058.131	5,14%
Art. 11 L 493/93	499	0,39%			793.725	762.825		1.556.550	7,56%
Nuclei di edilizia ex abusiva da recuperare	1.767	2,01%			853.089	161.851		1.014.940	4,93%
Città della Trasformazione	8.445	6,55%	222.265	7,91%	8.755.918	2.659.774	255.246	11.670.938	56,68%
Ambiti di trasformazione Ordinaria	209	0,16%			223.133	141.045	255.246	619.424	3,01%
Ambiti a planif. part. definita	8.083	6,27%			8.370.914	2.250.304		10.621.218	51,59%
Programmi integrati	153	0,12%			161.871	268.425		430.296	2,09%
Centralità Urbane e Metropolitane	2.053	1,59%	7.631	0,27%	820.808	3.944.878	229.925	4.995.611	24,26%
CUM a plan. definita	1.619	1,26%			578.484	3.127.206		3.705.690	
CUM da pianificare	434	0,34%			242.324	817.672	229.925	1.289.921	83,57%
Totale	36.099	27,98%	2.677.934	95,27%	11.524.895	8.286.103	485.171	20.296.169	98,58%
Ambiti di riserva a trasformabilità vincolata	79	0,06%			117.290	29.323	146.613	293.225	1,42%
Totale Sistema Insediativo	36.178	28,04%	2.677.934	95,27%	11.642.185	8.315.426	631.783	20.589.394	100,00%
Servizi privati	368	0,29%							
Servizi pubblici di livello urbano, Infrastr. per la mobilità									
Infrastr. tecnologiche	4.688	3,63%							
Totale Sistema dei Servizi	5.056	3,92%							
SISTEMA AMBIENTALE	87.766	68,04%	132.997	4,73%					
Totale (A + B)	129.000	100,00%	2.810.931	100,00%	11.642.185	8.315.426	631.783	20.589.394	100,00%

Fuente: Comune di Roma, PRG '08. CC n. 18/2008. Informe de Coplanificación.

- La cesión gratuita de suelos para las zonas verdes y los servicios públicos en cantidad superior al *standard* mínimo y en porcentaje de la Superficie territorial (St) global del área de intervención (del 30% al 40% de la St).
- La inserción de una *mezcla de funciones* como indicador y asegurador de calidad, con la determinación de *cantidades mínimas, en porcentaje de la Superficie útil bruta (Superficie utile lorda - Sul), de usos residenciales, no residenciales y flexibles* (a ser atribuidos en el momento de la actuación).
- La inserción de *coeficientes e indicadores para el control de la permeabilidad del suelo y de la densidad arbórea y arbustiva*, que, juntamente con la prescripción de áreas destinadas a verde privado con utilidad ecológica, constituyen verdaderos y específicos *estándares ecológico-ambientales*, que se integran con las *referencias morfotipológicas* (altura máxima, ocupación máxima, distancia de los edificios al viario) y con los parámetros urbanísticos.

Entre los *nuevos instrumentos* para la recualificación, el PRG '08 introduce el uso de los *Programas integrados*⁹ como instrumentos ordinarios de actuación, modificando su original connotación de negociación y de excelencia (POLI & RAVAGNAN, 2016). Dichos Programas se establecen como garantía y eficacia desencadenante de procesos de recualificación y de revitalización, gracias a su alto grado de operatividad, a su integración funcional, a su distribución de inversiones entre los operadores públicos y privados y a su flexibilidad de actuación (pueden realizarse por fases o con modificaciones de los perímetros, ligadas a la evaluación preventiva de su factibilidad y al carácter específico de sus intervenciones).

Esta opción se origina en la experiencia madurada en la Administración municipal a partir de 1994, en el ámbito de los procedimientos activados por los Programas de recualificación (art. 2, Ley 179/92) y por los Programas de recuperación urbana (art.11, Ley 493/93), que en la lógica del «planificar haciendo» han constituido una real y específica anticipación del PRG '08 (RICCI, 2001).

Para los Programas integrados, las normas¹⁰ definen las fases para pasar del Plan a las propuestas de los agentes privados: del *Programa*

preliminar elaborado y publicado por la Junta de Distrito competente al *Programa definitivo* aprobado por el Pleno municipal (*Consiglio comunale*).

El procedimiento del Proyecto urbano¹¹ es obligatorio para todas las intervenciones de los particulares de relevancia urbana, como por ejemplo, las Centralidades urbanas y metropolitanas. Ampliamente experimentado a lo largo del proceso de elaboración del nuevo Plan, dicho procedimiento garantiza, como ya se ha dicho, a través de la realización del *Esquema de ordenación preliminar (Schema di assetto preliminare - Sap)*, de iniciativa pública o privada, que inicia el proceso, la verificación preventiva de la sostenibilidad urbanística, ambiental, morfológico-funcional, económica y financiera, social y administrativa de las propuestas de transformación. El Sap se aprueba por el Consejo de gobierno municipal (*Giunta comunale*), previa opinión de la Junta de Distrito y se deposita y publica por un periodo de treinta días; dentro de estos treinta días, cualquier persona puede presentar alegaciones (*contributi partecipativi*) relacionadas con la ordenación urbanística propuesta. El Proyecto urbano, en su forma definitiva, es posteriormente aprobado por el Pleno municipal (*Consiglio comunale*).

Sólo con la aprobación del *Proyecto urbano* se pueden individuar las intervenciones directas, y las actuaciones indirectas. Para estas últimas el *Proyecto urbano* tiene valor de instrumento ejecutivo y puede requerir algunas definiciones volumétricas posteriormente detalladas.

Finalmente, los *nuevos mecanismos de actuación* están ligados al modelo de equidistribución y tienen como finalidad ejecutar la estrategia de regeneración. En particular, el PRG '08 hace referencia a la equidistribución como principio general¹², aplicable a todas las áreas que se plantea transformar (tanto en nuevas expansiones como en espacios ya urbanos), con la finalidad de repartir las previsiones edificatorias entre las áreas y los actores, según principios de equidad y de uniformidad: la normativa urbanística previamente vigente y la edificación legítima existente. También se utiliza como parámetro de equidistribución la capacidad de conseguir objetivos de interés público o general (edificabilidad transferida a la

⁹ Cfr. Comune di Roma, PRG '08, Del. CC n. 18/2008, *Nta*, art. 53 «Ambiti per i Programmi integrati».

¹⁰ Cfr. Comune di Roma, PRG '08, Del. CC n. 18/2008, *Nta*, art. 14 «Programma integrato» e art. 53 «Ambiti per i Programmi integrati».

¹¹ Cfr. Comune di Roma, PRG '08, Del. CC n. 18/2008, *Nta*, art. 15 «Progetto urbano».

¹² Cfr. Comune di Roma, PRG '08, Del. CC n. 18/2008, *Nta*, art. 17 «Criteri di perequazione».

administración para servicios o vivienda social principalmente).

En coherencia con este principio general, el PRG '08 establece cinco tipos de equidistribución urbanística y financiera:

- Los *ámbitos de compensación*¹³, o sea todos los ámbitos de actuación indirecta: en éstos la mayoría de la Sul que se desarrolla (con plusvalías) gracias a las nuevas previsiones del PRG '08 se pone a disposición del Ayuntamiento, que la utiliza para fines de interés público (recualificación urbana, protección ambiental, edificios con fines sociales, servicios de nivel urbano).
- El *impuesto extraordinario (contributo straordinario)*¹⁴, una manera real y específica de recolección y redistribución de la renta del suelo que se utiliza gravando una parte del derecho a edificar: gracias a él la mayor parte de la revalorización inmobiliaria generada por las nuevas previsiones urbanísticas está sujeta al pago de una contribución financiera extraordinaria, que el Ayuntamiento debe utilizar obligatoriamente para financiar obras y servicios públicos en ámbitos urbanos degradados, con la finalidad de la recualificación urbana. Las obras y servicios tienen que ser realizados en los mismos ámbitos de recaudación del impuesto. Esta es una carga adicional que establece el PRG '08 igual al 66,6% (2/3) del incremento del valor inmobiliario, que se puede reducir al 60% para estimular la calidad proyectual de las intervenciones. Más recientemente, el art. 17 apartado 4 de la Ley 164/2014, ha introducido este instrumento a nivel nacional, en una proporción no inferior al 50%.
- las *compensaciones urbanísticas*¹⁵, con especial referencia al principio establecido por el Plan de las Certezas de la compensación edificatoria¹⁶ como ya se ha dicho.
- los *incentivos para la mejora (rinnovo) de los edificios*¹⁷ por los cuales *dichas intervenciones de mejora (rinnovo) de los edificios degradados pueden beneficiarse de incentivos urbanísticos* transferibles en los ámbitos de compensación indicados anteriormente.
- La *cesión compensativa*¹⁸ de los suelos para áreas verdes y servicios públicos,

para aplicarse como alternativa a la expropiación, y que consiste en obtener entre el 90 y el 100% del suelo en cesión gratuita por parte de los propietarios de suelo, a cambio de la posibilidad de ejercitar los derechos edificatorios resultantes del índice de adquisición compensativa, en lugares o áreas de concentración especial.

9. Un Plan para la calidad

Los nuevos instrumentos, procedimientos y mecanismos de actuación convergen sobre el objetivo general de la calidad, compaginando la recuperación de la estructura de referencia urbanística con la dimensión arquitectónica y el Proyecto urbano.

Los nuevos instrumentos dejan amplia flexibilidad a la proyección urbana, definiendo solo los requisitos de calidad global del proyecto dentro del contexto de las relaciones urbanas y de la coherencia con las opciones estructurales. Definen también los parámetros cuantitativos esenciales y la factibilidad económico-financiera. Es la fase del proyecto la que determina funciones, relaciones internas, características y fases operativas, con instrumentos específicos de intervención.

Para conseguir esta calidad, el PRG '08 provee, a través de documentos (*elaborati*), de elementos cognoscitivos, de actualización y de sugerencias para el proceso proyectual. Algunos de estos documentos son para la gestión, como el *Plano y la Guía para la calidad (Carta e Guida per la qualità)*, el *Plano de los estándares urbanísticos (Carta degli standard urbanistici)*, y otros son indicativos, como los *Esquemas de referencia (Schemi di riferimento)* para la Ciudad a reestructurar y para las Centralidades locales.

Este es también el sentido del carácter procesual de los instrumentos de actuación, en analogía con el del PRG '08. Cada proyecto, como se ha visto, presenta una fase de inicio a través de un Esquema preliminar de ordenación que define las direcciones y connotaciones de factibilidad morfológico-funcionales, ecológico-ambientales, económicas y financieras y las formas de factibilidad preventiva, garantizando

¹³ Cfr. Comune di Roma, PRG '08, Del. CC n. 18/2008, *Nta*, art. 18 «Ambiti di compensazione».

¹⁴ Cfr. Comune di Roma, PRG '08, Del. CC n. 18/2008, *Nta*, art. 20 «Contributo straordinario di Urbanizzazione».

¹⁵ Cfr. Comune di Roma, PRG '08, Del. CC n. 18/2008, *Nta*, art. 19 «Compensazioni urbanistiche».

¹⁶ Cfr. Comune di Roma, «Piano delle certezze», Del. di adozione CC n. 92/1997, *Nta*, co. 21, art. 3.

¹⁷ Cfr. Comune di Roma, PRG '08, Del. CC n. 18/2008, *Nta*, art. 21 «Incentivi per il rinnovo edilizio».

¹⁸ Cfr. Comune di Roma, PRG '08, Del. CC n. 18/2008, *Nta*, art. 22 «Cessione compensativa».



Fig. 6/ La Estación «Tiburtina» y la Iglesia de Dios Padre Misericordioso.

La Estación «Tiburtina - Camillo Benso Conte di Cavour», inaugurada en 2011, fue proyectada por el grupo ABDR para un concurso internacional lanzado en 2001 sobre la base del Plan de desarrollo, incluida en el PRG '08, que prevé la sustitución de la vieja estación y la recualificación del área circundante. La Estación, que acoge la Alta Velocidad, conecta los barrios de Pietralata y Nomentano, históricamente separados por el ferrocarril.

La Iglesia de Dios Padre Misericordioso fue proyectada para un concurso internacional por Richard Meier e inaugurada en 2003. Fue incluida en el PRG '08 en el Tejido de la Ciudad Histórica, pos su importante valor arquitectónico y simbólico.

Fuente: Imágenes de la autora - Imágenes de Google Maps.

desde el inicio la activación de fases de participación y consulta a la ciudadanía. En esta fase de esquema preliminar, estas direcciones y connotaciones que se añaden a los parámetros tradicionales cuantitativos, sustancian cualitativamente el sistema de reglas públicas y el papel de sujeto activo del Ayuntamiento en los procesos de transformación y de regeneración de su calidad.

Además, las normas hacen referencia explícita tanto en el caso del Proyecto urbano¹⁹, como en la modalidad de intervención en los tejidos delicados de la Ciudad histórica²⁰, a la posibilidad para el Ayuntamiento de recurrir para todas las fases de definición proyectual de las intervenciones directas e indirectas, a los concursos de ideas o de proyectos, a fin de ase-

gurar niveles adecuados de calidad ambiental y arquitectónica (ver FIG. 6).

El PRG '08 establece por tanto las condiciones para un desarrollo de calidad (ver FIG. 7), a partir de las cuales la Administración Pública, los operadores y los proyectistas deben proponer relaciones, procedimientos y modalidades operativas coherentes. Estas condiciones permiten reconocer que la calidad urbana y de los edificios puede tener un interés común, en cuanto constituye uno de los factores del atractivo, de la competitividad y del desarrollo y además de la rentabilidad económica para los operadores privados.

No hay duda de que el tema de la calidad en las estrategias de transformación y de regene-

¹⁹ Cfr. Comune di Roma, PRG '08, Del. CC n. 18/2008, *Nta*, co. 13, art. 15 «Progetto urbano».

²⁰ Cfr. Comune di Roma, PRG '08, Del. CC n. 18/2008, *Nta*, co. 16, art. 24 «Norme Generali», Capo 2° «Città storica».

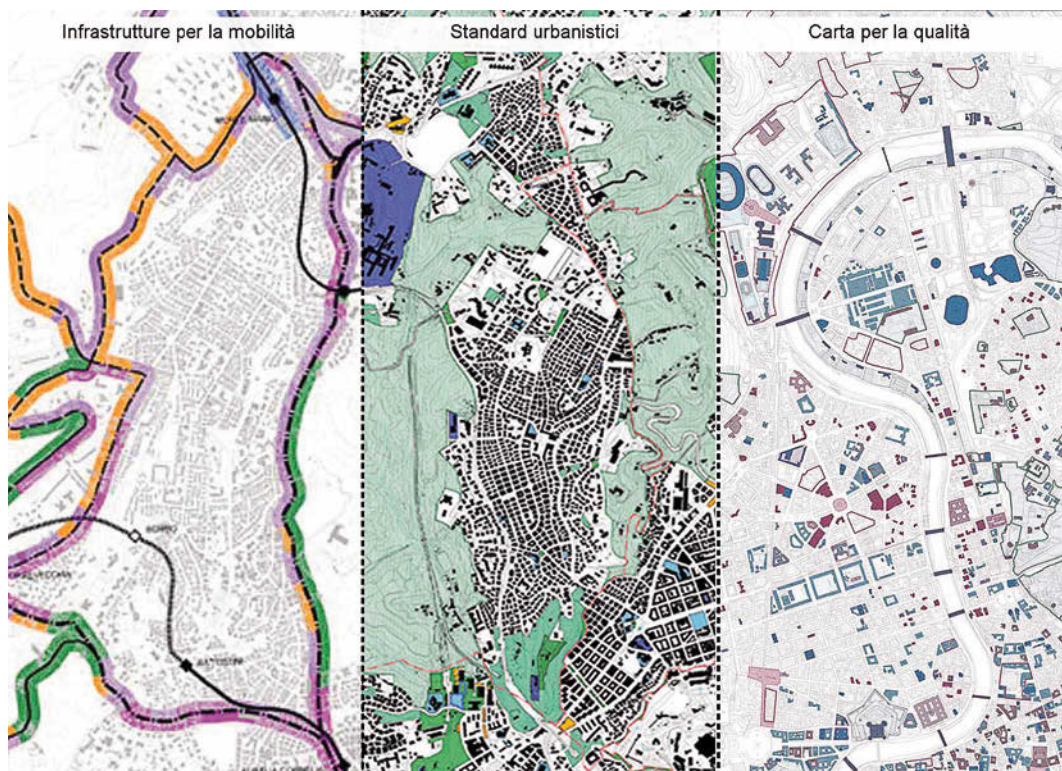


FIG. 7/ Documentos para la Gestión del PRG '08: Documento G3 «Sistema de infraestructuras de la movilidad»; Documento G8 «Estándares urbanísticos»; Documento G1.b «Plano para la calidad»

Fuente: Comune di Roma, PRG '08, Del. CC n. 18/2008, Serie G «Elaborati gestionali».

ración urbana es un reto de gran relevancia para la Ciudad y para los diversos actores, que requiere competencias y capacidades de gobierno no banales (ver FIG. 8).

10. Evaluación de la ejecución del Plan. De la experimentación a la negación

El carácter de procesualidad del PRG '08, que encuentra en el «planificar haciendo» el método dialéctico de construcción del Plan, de lo general a lo particular y de lo particular a lo general, ha hecho posible definir en una única solución y ejecutar a través de diferentes fases desde 1994 hasta 2008, el marco de las referencias del nuevo Plan y, al mismo tiempo, la aprobación de instrumentos de actuación, coherentes con ello, que anticipaban su aplicación, antes de la aprobación del Nuevo Plan, experimentando las nuevas reglas y superando la falta de sostenibilidad de las previsiones del Plan de Ordenación de 1962.

Por esta razón, en el momento de la aprobación final del PRG, en 2008, el 77% de sus previsiones estaban en ejecución mostrando, durante los 15 años del gobierno de centro-izquierda, una continuidad de realización del diseño producido por la estrategia de reequilibrio urbano y metropolitano que constituye su principio rector.

Un diseño que se despliega en la reorganización del territorio municipal como un sistema de ciudades contiguas cruzado por el *Sistema ambiental* y el *Sistema de servicios e infraestructuras*, y articulado en diferentes componentes:

- Para el *Sistema de asentamientos* la Ciudad histórica (alrededor de 4.980 hectáreas de tejidos), la Ciudad consolidada (aproximadamente 11.645 hectáreas), la Ciudad a reestructurar (aproximadamente 8.970 hectáreas), la Ciudad de la transformación (alrededor de 8.445 hectáreas), y además la Centralidades urbanas y metropolitanas (alrededor de 2.050 ha), las Áreas de reserva



FIG. 8/ Ejemplos de Proyectos Realizados: la conexión sobre el Ferrocarril Ostiense y el MAXXI

La conexión sobre el Ferrocarril en la zona Ostiense, que ya estaba prevista en el PRG de 1962 y en el Proyecto Urbano Ostiense-Marconi, fue confirmada por el Plan de Recualificación urbanística y funcional de la Estación Ostiense (2003) e incluida en el PRG '08. Su realización se completó en 2011.

El Museo Nacional de las Artes del siglo XXI (MAXXI), fue proyectado por Zaha Hadid, para un concurso internacional convocado por el Ministerio de los Bienes culturales en 1998. Está incluido en el Proyecto Urbano Flaminio-Foro Italico, aprobado en 2005. Fue inaugurado en 2010.

Fuente: Imágenes de la autora - Imágenes de Google Maps.

a la trasformabilidad vinculada (aproximadamente 80 hectáreas).

- Para el *Sistema de servicios e infraestructuras*, los Servicios públicos, las Infraestructuras para la movilidad y las Infraestructuras tecnológicas (alrededor de 4.690 hectáreas), y además los Servicios privados (aproximadamente 370 hectáreas).
- El Sistema Ambiental con 87.800 hectáreas de zonas agrícolas, parques y zonas verdes públicas.

Comparando los datos que representan las superficies de los componentes del Plan aprobado con los datos de la adopción de 2003, se pueden subrayar cambios que ponen de relieve el progreso del proceso de planificación general y de actuación, y que caracterizan el dimensionamiento de todos los componentes del PRG '08. En primer lugar, la expansión de la Ciudad consolidada (de 10.800 a 11.647 hec-

táreas) pone de relieve el paso de las áreas de transformación, desde la fase de ejecución hasta la de construcción, y en segundo lugar, la reducción de las Áreas de reserva con transformación vinculada (200 a 79 hectáreas) relacionada con el progreso de la actuación de las compensaciones, etc.

Desde 2008, con el nuevo Gobierno municipal de centro-derecha de la Ciudad, el Plan, en relación a su carácter emblemático, político y cultural antes que disciplinar, se convierte en el objeto de los ataques cruzados, tanto desde el frente más «conservador» y «maximalista» como desde el frente «liberal».

Este marco incluye las invectivas electorales de Alemanno de 2008, en relación a la destrucción total del PRG, que su Gobierno sin embargo no ha conseguido perpetrar durante los cinco años del mandato del Alcalde. Todavía estos

años fueron caracterizados por muchos intentos de estabilización del Plan, y en particular la puesta a cero del procedimiento del Proyecto urbano.

Pero también en este marco deben incluirse, desde siempre, y en particular a través de la experiencia lanzada en el año 2013 con el Gobierno del Alcalde Marino, concluida en 2015, los ataques del frente maximalista más radical que luchó y, a veces, derrotó el reformismo, y la misma especulación, desarrollando de esta manera la desregulación.

La concepción reformista que constituye la referencia política y cultural del PRG '08 sucumbe, por lo tanto, en una fase de «contrarreforma», caracterizada por la casi completa eliminación de su estructura, de sus principios y de sus reglas, paradójicamente desde su aprobación final, en 2008.

En una continuidad desconcertante a través de los gobiernos de centro-derecha y centro-izquierda de los años más recientes, esta fase corresponde también a una pérdida de la creencia en la necesidad de una estrategia global e integrada, con el predominio de una lógica de la negociación y de variante puntual, impulsada por la renta urbana que los maximalistas han enfrentado solo en la teoría, desarrollándola por otro lado en la práctica de gobierno de la Ciudad.

En Roma se pierde de esta manera la oportunidad de pasar, en 2008, desde la planificación hasta la gestión completa del Plan.

En este contexto, las Centralidades urbanas y metropolitanas y el proceso de Proyecto urbano, necesario para su aplicación, son un caso emblemático.

En 2010, el Gobierno Alemanno, elaboró una *Memoria* que plantó las bases para cambiar la Resolución 227/2005, del Alcalde Veltroni, que había definido las *directrices para el diseño y la implementación de las Centralidades urbanas y metropolitanas a planificar*, subrayando la importancia del cambio en la práctica desde los procedimientos técnicos y administrativos típicos de los instrumentos tradicionales hasta el procedimiento del Proyecto urbano requerido por el Plan general, a partir de la fase de preparación y de investigación de las propuestas.

La Resolución contenía los principios rectores del carácter reformista e innovador del PRG '08, en relación a la Centralidad y al proceso del Proyecto urbano.

La *Memoria* de 2010, a pesar de los términos utilizados que parecen aludir a la observancia de los criterios generales del PRG '08, tiene en realidad los elementos de su negación.

El caso de la Centralidad urbana y metropolitana a planificar *Anagnina Romanina* es emblemático. Es quizás el único caso de Centralidad en el que se lleva a cabo efectivamente, en 2004/2005 el intento de experimentar los elementos de la Resolución 227/2005, pero negándolos en 2011 con una propuesta sin Proyecto urbano, coherente con la *Memoria* de Gobierno municipal de 2010.

Desde 2013, el PRG '08 vive una fase de negación paradójica, que va conjunta con una parálisis de gobierno del territorio y un despliegue de las decisiones que niegan la estrategia del Plan.

En 2014, después de más de un año de gobierno de la ciudad en el que cualquier referencia al PRG '08 es silenciada, el Pleno Municipal del Alcalde Marino lanza las disposiciones para un nuevo estadio en *Tor di Valle*, a través de una ley nacional desastrosa de 2013 que permite crear volúmenes «complementarios» a los estadios para asegurar la conveniencia y la eficacia de la ejecución y de la gestión. El proyecto afecta, como variante del Plan general, a las llanuras de inundación del Tíber, en una zona verde privada: un millón de metros cúbicos, de los cuales sólo 100.000 están relacionados en realidad con el estadio siendo el resto para actividades «complementarias».

Esta localización niega la estrategia general e integral para la Ciudad, dando preferencia a una lógica de negociación y de variación puntual, impulsada por el desarrollo de la renta urbana. Y esto teniendo en cuenta que ocho Centralidades urbanas y metropolitanas del Plan aún no se han planificado y seguramente entre ellas la administración habría podido elegir la ubicación del nuevo estadio sin hacer un verdadero tributo a la renta urbana.

11. La Ciudad Región

Con la aprobación del PRG '08, la Ciudad de Roma ha establecido un sistema de reglas públicas, ciertas y ampliamente compartidas, de instrumentos y de procedimientos específicos e innovadores, con la finalidad de intervenir sobre la ciudad existente dirigiendo las plusvalías de las transformaciones hacia la realización de dotaciones públicas, a través de programas complejos y de partenariado.

Es el momento de reiterar la urgencia y la necesidad para Roma de retomar con fuerza la experiencia del PRG '08 a través de un sistema de intervenciones estratégicas, seleccionadas y verosímilmente alcanzables.

Intervenciones prioritariamente dirigidas a la construcción de la ciudad pública, a nivel urbano y a nivel local, a la realización de pocas y concretas obras de infraestructura, parques, equipamientos, centralidades y edificios sociales (incluso a través de la reutilización de los edificios existentes), y a prever una participación de la sociedad civil en la gestión. Estas intervenciones deben recuperar incluso el objetivo de un adecuado mantenimiento urbano como «uno de los factores que determinan el grado de desarrollo civil y social de un estado», como afirmaba la Comunidad Europea al final de los años ochenta.

Las reglas, los procedimientos, los instrumentos y los mecanismos de actuación del PRG '08 están, como se ha dicho, eficazmente dirigidos a los propósitos indicados anteriormente, proporcionando la oportunidad de actualizarlo teniendo en cuenta los años transcurridos, los cambios en el contexto y las graves condiciones de recesión global.

Estas necesidades de actualización no pueden sino reafirmar el papel relevante que el urbanismo, el plan y el proyecto pueden y deben asumir como referentes imprescindibles para la búsqueda de un nuevo welfare urbano. Es sin duda indispensable y urgente contar con el soporte de un nuevo cuadro normativo, tanto a nivel regional como nacional (RICCI, 2015; OLIVA, 2015), que garantice la certeza del derecho a lo experimentado en el PRG '08, así como a nuevas formas de fiscalidad y de redistribución de la renta del suelo, nuevos mecanismos de actuación, nuevos y más eficaces instrumentos de planificación y de regulación. Estas garantías podrán permitir además repensar una nueva forma de plan.

Por otro lado, la nueva «cuestión romana», la superación de la grave crisis política, administrativa y cultural, requiere realizar una profunda revisión de carácter institucional que atribuya a Roma las competencias y estructura de gobierno que le debían ser propias, con autonomía frente a la Región Lazio, de manera

similar a la mayor parte de las grandes capitales europeas²¹.

Agotada la fuerza propulsiva de la forma de Ciudad metropolitana de la Ley 142/90, que sigue hoy vigente, la *Ciudad región*, como se incluye en la propuesta de iniciativa legislativa liderada por el diputado Morassut²², representa la única forma de gobierno que, atribuyendo poderes legislativos y una cierta autonomía fiscal, puede conseguir afrontar los abundantes retos que Roma deberá afrontar para conjugar desarrollo, modernización y saneamiento económico y financiero.

Se debe llenar de contenido el papel meramente formal de Capital otorgado en 2010 por la Constitución italiana, en el ámbito de los contradictorios intereses sobre el federalismo. Se debe intentar al mismo tiempo «recuperar (*bonificare*)» el sistema político e institucional local.

Para esto es necesario que Roma comience, a partir de una toma de conciencia compartida entre las fuerzas políticas y el gobierno, una fase de transición, en alguna medida «constituyente», que tenga como objetivo esta importante y radical reforma, en ausencia de la cual, no podrá contar con los instrumentos adecuados para superar la por ahora casi decenal «parálisis» que se ha demostrado capaz de oscurecer incluso la iniciativa más innovadora, útil y necesaria para su propia supervivencia.

12. Conclusión

La estrategia unitaria de gobierno público planteada por el PRG '08 constituye el punto de convergencia de las políticas más avanzadas para la ciudad contemporánea y sugiere, en línea con el papel de «Laboratorio» para la disciplina atribuido a esta experiencia, una revisión más amplia del *Sistema Italia*. Esta experiencia plantea por lo tanto el lanzamiento de una nueva era de reformas útiles, principalmente para el gobierno del territorio, consciente de cuánto daño ha producido y produce más aún hoy, en la actual recesión mundial, la incapacidad general de comprender la interacción estructural entre las dinámicas productivas y sociales y las transformaciones territoriales, entre economía y urbanismo.

²¹ Las principales ciudades europeas y del mundo tienen un sistema especial de *governance*. El modelo institucional al que se puede hacer referencia para Roma es la «Ciudad Región» de Berlín (MORASSUT, 2014).

²² Cfr. Propuesta de Ley Constitucional, AC 3090, 30 abril 2015, de iniciativa de los Diputados Morassut, Borghi, y

otros, «Modifica degli artt. 114, 116, 131 e 132 della Costituzione, concernenti la struttura della Repubblica, la determinazione delle regioni, le forme e le condizioni particolari della loro autonomia e il procedimento per la fusione di regioni esistenti, la modifica del loro territorio e l'istituzione di nuove regioni».

Las numerosas innovaciones introducidas por el PRG '08 deben encontrar, por tanto, confirmación y seguridad jurídica dentro de una reforma orgánica, que debe ser urgente y no retrasarse.

Sus objetivos deberían ser superar el sistema anticuado que se centró en torno a la Ley 1150 de 1942, la definición de las materias y las po-

líticas fundamentales bajo jurisdicción del estado, a las cuales deben hacer referencia los instrumentos y las políticas de los entes locales, la consolidación legal de los aspectos más avanzados presentes en las diferentes formas de experimentación reformista y la eliminación de las numerosas limitaciones y contradicciones legales resultantes de la ausencia de una legislación nacional.

13. Bibliografía

- ASSOCIAZIONE NAZIONALE CENTRI STORICO-ARTISTICI - ANCSA, *Carta di Gubbio*, 1990.
- CAMPOS VENUTI, G. (1984): «Plan o Proyecto: una falsa alternativa». En *Ciudad y Territorio*, 59-60: 55-60.
- (2001): «Il Piano per Roma e le prospettive dell'urbanistica italiana». En L. Ricci (ed): «Il nuovo Piano di Roma». *Urbanistica*, 116 (número monográfico), gennaio-giugno, pp. 43-46.
- (2003): «El nuevo plan de Roma y las alternativas del urbanismo italiano». En *Ciudades*, 7.
- & F. Oliva (1994): *Medio siglo de urbanística en Italia*. Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, Madrid.
- DE MIGUEL, R. & J. M. EZQUIAGA (2012): «Hacia una ordenación territorial metropolitana renovada en Europa: los planes de las regiones urbanas de París, Londres, Berlín y Roma». En *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 174: 669-688.
- FONT ARELLANO, A. (2007): *La explosión de la ciudad: transformaciones territoriales en las regiones urbanas de la Europa Meridional*. Ministerio de Vivienda.
- INSTITUTO UNIVERSITARIO DE URBANÍSTICA - IUU, (2013): «¿El centro en otro lugar?» *Centralidades urbanas, polaridades territoriales*, in *Ciudades*, 16.
- MARCELLONI, M. (2000): «La experiencia de Roma», *Urban*, n. 5, p. 26-39. Disponible en: <<http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/507>>
- (2006): «The centrality of the periphery». En *Urbanística*, 106.
- MORASSUT, R. (2014): *Roma capitale 2.0. La nuova questione romana. Un riformismo civico per la capitale*. Imprimatur Editore.
- NEL-LO, O. (2011): «Estrategias para la contención y gestión de las urbanizaciones de baja densidad en Cataluña». En *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 167: 81-98.
- OLIVA, F. (2015): «Cambio de rumbo para la reforma urbanística». En *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, 185, vol. XLVII.
- POLI, I. & C. RAVAGNAN (2016): «Roma. La Ciudad a Restructurar y los Programas Integrados del Plan de Ordenación de Roma '08». En *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 189: 517-523.
- RICCI, L. (2001) (ed): «The new master plan for Rome». *Urbanistica*, 116 (número monográfico), gennaio-giugno.
- (2009): «Roma. Il Nuovo Piano per una nuova Città», en Ricci, L. (ed), *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*. Franco Angeli.
- (2015) (ed): «Governo del territorio: le riforme necessarie. Cosa cambia?». En *Urbanistica informazioni*, 261-262.
- UREÑA, J. M. de. & F. PILLET & C. MARMOLEJO (2013): «Aglomeraciones/regiones urbanas basadas en varios centros: el policentrismo». En *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 176: 249-266.
- & ROSSI, F. (2016): «Una propuesta policéntrica y conectada ferroviariamente para recualificar la periferia de Roma». En *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 189: 509-516.
- VERDAGUER, C. & VELÁZQUEZ, I. (2012): «Pasos hacia la regeneración urbana ecológica: más allá de la eficiencia energética». En *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 171: 97-112.

El Rol de planificadores urbanos en los colegios: el descubrimiento identitario de los barrios

Francesca LOTTA (1) & Marco PICONE (2) & Filippo SCHILLECI (3)

(1) Phd in Urban and Regional Planning & (2) Profesor Titular de Geografía de Universidad de Palermo & (3) Profesor Titular de Urbanismo de Universidad de Palermo

RESUMEN: Dentro de la disciplina del urbanismo, está claro que la participación activa y ética debe incluir no sólo la población adulta, sino también la más joven. Aunque en la teoría este concepto está aclarado, resultan numerosas las cuestiones a nivel práctico. Este documento es el resultado de una larga reflexión sobre el rol de los planificadores, específicamente, en relación al descubrimiento identitario de barrios por alumnos. Es el producto de una investigación-acción, que tuvo lugar en Palermo, compleja ciudad del sur de Italia, durante los últimos dos años. Se trata de un trabajo cooperativo multidisciplinar desarrollado sobre un amplio tema que ha permitido deconstruir el razonamiento en tres aspectos fundamentales: la noción de barrio, la práctica de los procesos de participación realizada por planificadores, y las implicaciones éticas en la inclusión de los escolares y los jóvenes, en los procesos de planificación participativa.

DESCRIPTORES: Barrio. Escolares. Participación. Estudiantes de urbanismo. Identidad.

The role of urban planners for schoolchildren and young people: discovering neighborhood identity

ABSTRACT: In the urban planning discipline, active and ethical participation must include not only the adult segment of the population, but also younger people. However, many issues still have to be addressed in order to turn this theoretical approach into practice. This paper revolves around the overall role of the urban planning scholar. In particular, it reflects on the issue of how schoolchildren and young people develop a sense of belonging to their neighborhood, based on an action-research held in a complex Southern Italian metropolis, Palermo, in the 2013-2015 period. A cooperative multidisciplinary work has allowed to thoroughly address this issue and to build the theoretical foundations of this paper around three key as-

pects: the notion of neighborhood; the generic practice of participatory processes and their ethical implications, and, finally, the inclusion of schoolchildren and young people in participatory planning processes, along with its peculiar ethical consequences.

KEYWORDS: Neighborhood. Schoolchildren. Participation. Urban planners. Identity.

1. Introducción

El trabajo del planificador muchas veces es desconocido por la población y difícilmente se impone en el mundo laboral. En los mejores casos, las guías universitarias la retratan como una profesión *técnica* al servicio de las administraciones o expertos de proyectos de planes y políticas territoriales pero, en un mundo laboral cada vez más hostil, la integración aparece siempre más difícil y, en muchos casos, la planificación sigue divorciada de la acción (BROWNE & GEISSE, 2014).

Además, con la crisis de financiación pública para el desarrollo y gestión de ciudades, la única y conveniente difusión de los planificadores urbanos ha llamado la atención de muchos arquitectos e ingenieros que, respaldados por las asociaciones profesionales más fuertes y más potentes, muchas veces entienden la ciudad como la localización de sus edificios y calles, mientras las personas, rara vez, figuran en sus planos, y cuando aparecen, quedan enterradas en estadísticas globales de población (FRIEDMANN, 2011). Esta situación, por supuesto, ha causado muchos problemas para los jóvenes planificadores que tratan de encontrar su camino en la administración pública (LO PICCOLO & *al*, 2015).

Al mismo tiempo, muchos hablan de participación, inclusión social y reducción de las disparidades entre ricos y pobres: los políticos descaradamente malinterpretan o distorsionan estos conceptos, mediante la repetición de las mismas palabras (como participación, inclusión, etc.), incluso en las prácticas no participativas y no inclusivas.

Con estas circunstancias y demandas del mercado laboral, las Universidades tienen el papel de contribuir a desarrollar una escuela diferente, no sólo en los contenidos, sino también en la

organización de su plan de estudios con un enfoque práctico que replantee, transforme y especifique el papel de los estudiantes de urbanismo (HEALEY, 1999; HAIGH, 2002; DÜHR & *al*, 2016).

La Universidad, de hecho, tiene el reto de desplegar al máximo su función educativa (KUNZMANN, 1999) en el desarrollo sostenible de ciudades siempre más globales formando planificadores como *mediadores culturales* y considerando la educación no simplemente como la transmisión de conocimientos técnicos para los estudiantes, sino construyendo puentes que puedan conectar los diferentes actores sociales y facilitar la negociación en situaciones conflictivas (FORESTER, 2008).

Esta tarea no es simplemente una cuestión de desarrollar diferentes puntos de vista de actores sociales sobre las competencias de urbanismo, sino también acrecentar la capacidad de aprender a emplear la escucha activa (de acuerdo con SCLAVI de 2006, basada en la obra de BATESON (2000) en la resolución de conflictos (DEUTSCH & *al*, 2006) y muchas otras técnicas cualitativas (DELYSER & *al*, 2010)).

En los últimos años muchas escuelas de planificación en Europa y en el mundo, han comenzado a responder a éstos cambios (DEUTSCH & *al*, 2000) y el estudio de caso que se presenta en este artículo propone una de las metodologías de investigación para aplicar este enfoque de planificación urbana en las universidades. Se quiere poner de relieve las metodologías y los efectos positivos de trabajar sobre temas urbanos, especialmente en barrios con escolares locales. De hecho, existe una consecuencia adicional de la investigación: no sólo los jóvenes planificadores pueden beneficiarse de trabajar con los jóvenes, sino que toda la ciudad podría obtener muchos beneficios, desde la escala barrial, que representa la dimensión ideal a partir del cual distribuir servicios (TAPIA, 2013).

Recibido: 01.09.2016; Revisado: 14.11.2016.
Correo electrónico: francescalotta@gmail.com;
marco.picone@unipa.it; filippo.schilleci@unipa.it

Los autores agradecen los valiosos comentarios de los evaluadores anónimos.

El estudio del caso, enfoca la experiencia en Palermo. Esta es la ciudad más importante de Sicilia y la quinta ciudad más poblada de Italia. Aunque es ampliamente conocida por su marginalidad (CANNAROZZO, 2000; PINZELLO, 2003; ROSSI DORIA, 2003; ROSSI DORIA & *al.*, 2005; LO PICCOLO, 2009) y por la presencia de organizaciones criminales, Palermo, con su complejidad, juega un papel importante en la experimentación de prácticas participativas innovadoras, aún teniendo en cuenta que uno de sus clichés tradicionales es la actitud pasiva del pueblo, consecuencia de las múltiples dominaciones extranjeras de la isla (desde su fundación, Palermo ha sido gobernado por cartagineses, romanos, árabes, normandos, franceses, y españoles) (PICONE, LOTTA & SCHILLEC, 2015).

Al trabajar sobre las conexiones entre barrio, identidad y reapropiación de lugares con los estudiantes y futuros ciudadanos, se ha desarrollado un nuevo enfoque del planificador y se ha apoyado la participación de abajo hacia arriba, la inclusión social y el descubrimiento de pequeñas partes de la ciudad.

2. Marco conceptual

Para entender el experimento de investigación-acción llevado a cabo y para reflexionar sobre los resultados logrados, es necesario analizar, de antemano, tres temas urbanísticos necesariamente relacionados:

2.1. Barrio

La planificación de la ciudad siempre ha sido llamada a ser una ciencia cívica (GEDDES, 1915), que forma parte de la política y aconseja la forma de programas y proyectos operativos que sirven de control y previsión de las transformaciones urbanas y territoriales (BENEVOLO, 1963). En un contexto cada vez más global y metropolitano, la dimensión del barrio es el punto de partida para reflexionar sobre los ciudadanos del futuro y replantear el tamaño y las formas de la ciudad contemporánea (AMIN & THRIFT, 2002).

Hasta ahora los investigadores de la ciudad han tratado el barrio de la misma manera que los tribunales de justicia han tratado a la pornografía: un término difícil de definir

con precisión, pero que todo saben lo que es cuando lo ven (GALSTER, 2001). En la presente investigación, el barrio se convierte en una ideología¹ (LEFEBVRE, 1967) que en realidad es capaz de *salvar la ciudad* (MOULAERT & *al.*, 2010).

Conscientes de que el barrio, como refugio de comunidad (ANDERSON, 1965; PARK & BURGESS, 1984; WIRTH, 2005) o como unidad autocontenida (PARK & BURGESS, 1984), representa un legado de la Escuela de Chicago, nacen hoy muchas dudas alrededor de este tema. Por ejemplo: ¿por qué destacar el papel del barrios en una época que no tiene en cuenta la proximidad espacial y rebosa de relaciones virtuales (BORLINI & MEMO, 2008)?; ¿por qué pretendemos considerar el barrio a una escala significativa de análisis y de acción si podemos mantener fácilmente los contactos con nuestros amigos y familiares, incluso si viven a miles de millas de distancia de nosotros?; ¿cuáles son las motivaciones para poner el barrio otra vez en el centro de nuestro discurso? La respuesta se encuentra en el centro de la vida social y política contemporánea. Vamos a tratar de explicar este concepto, mostrando el vínculo entre barrios y gestión urbana en las palabras de algunos eruditos muy influyentes.

Hace algunos años, Patrick LE GALÈS (1998: 79) describía la gestión urbana como la capacidad de integrar y dar forma a los intereses locales, las organizaciones y los grupos sociales, y su consecuente disposición de representarlos fuera de la ciudad, para desarrollar estrategias en relación con el mercado, el estado u otras ciudades y a diferentes niveles de gobierno.

LE GALÈS, en 2003, afirmó que el gobierno es *el arte de gobernar*, y señaló que las ciudades son uno de los elementos fundamentales de las sociedades modernas: actúan como el conjunto de organizaciones sociales, políticas y económicas de los Estados y es el lugar donde se forman nuevos modelos de gobiernos multi-escala. Por supuesto, está claro que la gobernabilidad urbana se ve particularmente afectada por la crisis económica, por las tendencias neoliberales y la cosmopolitización de nuestro mundo (BECK, 2004; HARVEY, 2009) y nos damos cuenta de que la gobernabilidad urbana tradicional está experimentando cambios profundos, con la marcada influencia del sec-

¹ «Nous commençons par rappeler qu'il y a une idéologie du quartier, en déclin, mais qui n'a pas perdu son audience et son influence. [...] le quartier n'est pas un détail-

accidentel, un aspect secondaire et contingent de la réalité urbaine, mais son essence» (LEFEBVRE, 1967: 9).

tor privado y un sector público en crisis (PECK & *al.*, 2012). Pero eso nos obliga a encontrar nuevas posibilidades de interacción entre el sector público y los actores sociales privados, sobre todo si tenemos en cuenta a los numerosos ricos y empresarios comprometidos políticamente.

En este contexto se inserta el tema del barrio como realidad entre la esfera privada (la casa) y pública (la ciudad):

«The neighborhood is, almost by definition, a mastery of the social environment because, for the dweller, it is a known area of social space in which, to a greater or lesser degree, he or she knows himself or herself to be recognized. The neighborhood can thus be grasped as this area of public space in general (anonymous, for everyone) in which little by little a private, particularized space insinuates itself as a result of the practical, everyday use of this space. The fact that dwellers have their homes here, the reciprocal habituation resulting from being neighbors, the processes of recognition-of identification-that are created thanks to proximity, to concrete coexistence in the same urban territory: all these practical elements offer themselves for use as vast fields of exploration with a view to understanding a little better the great unknown that is everyday life. [...] As a result of its everyday use, the neighborhood can be considered as the progressive privatization of public space. It is a practical device whose function is to ensure a continuity between what is the most intimate (the private space of one's lodging) and what is the most unknown (the totality of the city or even, by extension, the rest of the world). [...] The neighborhood is the middle term in an existential dialectic (on a personal level) and a social one (on the level of a group of users), between inside and outside» (DE CERTEAU & *al.*, 1998: 9-11).

Los barrios, por lo tanto, juegan un papel clave en las ciudades contemporáneas, aunque hay una distinción que debe hacerse. En el contexto anglosajón, por ejemplo, un barrio no es sólo una entidad espacial, es también una red social de personas conectadas por valores comunes, formas de vida e imaginarios geográficos. El equivalente en el italiano actual (*quartiere*), como en castellano, parece centrarse en las categorías espaciales, y observaciones similares que podrían repetirse para otros países, como Suiza (GIORDANO, 2015). Esto, significa que la función social de esa dimensión intermedia es algo que debe ser redescubierto por diferentes razones (TAPIA, 2015): porque el barrio puede configurar-

se como el bloque básico dónde desarrollar la cohesión social supuestamente en crisis y fortalecer la comunidad local (FORREST, 2008); porque su escala es la más accesible y posible para intervenir sobre los efectos del capitalismo global (KEARNS & PARKINSON, 2011); porque ofrece una atractiva alternativa para responder a la exclusión social y la regeneración urbana a través del fortalecimiento del capital social (MEEGAN & MITCHELL, 2001) y el gobierno local (KENNET & FORREST, 2006); para fomentar a los ciudadanos a una mayor conciencia de las conexiones entre entidad espacial y comunidades sociales, y finalmente para que sean considerados como contenedores de identidad que establecen las bases sociales para la vida comunitaria (PICONE & SCHILLECI, 2012; 2013).

2.2. Participación

Para desarrollar el concepto de participación, remitimos este trabajo de investigación a Henri LEFEBVRE (1968) que fue, posiblemente, el erudito más influyente en la introducción de la noción de inclusión social. La teoría de HABERMAS (1981, 1989) es fundamental para entender las teorías del consenso y racionalidad comunicativa como advertencia de los riesgos en los que incurre la participación, y la de Patsy HEALEY (2009) sirve para explicar la democracia participativa. Al discutir sobre las implicaciones éticas de la participación (CAMPBELL, 2012) también se han tenido en cuenta las nociones de compromiso ético (SANYAL, 2002) y racionalidades conflictivas (WATSON, 2003).

Dentro de este marco teórico general, otro fundamento del discurso investigador es que la participación representa un conjunto de técnicas cualitativas de investigación-acción (DELYSER & *al.*, 2010), con sus propias reglas necesarias y, sin embargo, al mismo tiempo, adaptadas a los contextos en los que se practica.

En Palermo, en los últimos diez años se han puesto en práctica técnicas de participación (LO PICCOLO, 2008 y 2009; BONAFEDE & LO PICCOLO, 2010; PICONE & LO PICCOLO, 2014), aunque las condiciones son bastante peculiares. Con gran esfuerzo, se pueden resumir en dos puntos: 1. la debilidad de las instituciones locales; 2. la consecuente deslegitimación de la administración pública por corrupción o por intimidación, lo que garantiza un estado general de inercia, inacción, ineficiencia y desconfianza (PICONE & LO PICCOLO, 2014: 67). Esto no implica utilizar la participación en Palermo

o en otras zonas no privilegiadas, pero hace que sea necesario tener precaución para evitar trampas al utilizar la participación en un contexto pobre, de manera injusta o totalmente retórica².

2.3. Incluyendo a los jóvenes

En 1998, Barry CHECKOWAY analizó la conexión entre los jóvenes y los barrios en las prácticas de participación (*youth participation and neighborhood development in the participation process*) y diferenció cinco tipos de acciones:

«youth action (acción de los jóvenes) y citizen action (acción ciudadana) en la que la gente toma la iniciativa y se organiza para el cambio social; youth development (desarrollo de la juventud), que promueve el desarrollo positivo de los jóvenes y no sólo para superar sus déficits; neighborhood development (desarrollo del barrio) a través del que las personas implementan sus propios programas a nivel de barrio; y neighborhood-based youth initiatives (iniciativas juveniles basadas en el barrio), que hacen hincapié en la participación juvenil y en el desarrollo del barrio en el mismo programa» (CHECKOWAY, 1998: 788).

Varios años más tarde, sin embargo, destacó la falta de una idea básica de lo que la participación juvenil es, o debería ser (CHECKOWAY, 2011). Por cierto, se han desarrollado numerosos debates sobre el papel de los jóvenes en la participación, tanto en términos generales (WARD, 1979; DRISKELL, 2002; GULSON & SYMES, 2007) con enfoques muy peculiares y específicos, como el uso de SIG cualitativo (DENNIS, 2006). Sin embargo, existe la necesidad de una mayor profundización sobre este tema, sobre todo si se tiene en cuenta que los jóvenes tienen a menudo un interés muy bajo hacia la esfera pública.

Con respecto a este tema en particular, creemos que en Italia se ha mostrado un alto grado de atención a la inclusión de los jóvenes en los procesos participativos. Lo más importante en este sentido, ha sido la obra de Francesco TONUCCI, cuyo libro «*La città dei bambini*» (2005) ha marcado un avance significativo en este campo de la investigación. En Palermo,

en particular, se han realizado varias experiencias en el trabajo con niños en edad escolar, para incluirlos en los procesos de participación urbanas (PINZELLO & QUARTARONE, 2005). Sobre este tema, más recientemente, algunos científicos sociales influyentes han discutido sobre cómo aplicar las técnicas cualitativas de la participación de niños en edad escolar (SCLAVI & GIORNELLI, 2014)³.

Incluir a los jóvenes en la participación, significa enfrentar varios problemas éticos. A pesar del acuerdo general de que la participación es esencial y valiosa en las sociedades contemporáneas, la práctica de la participación de los jóvenes requiere una cantidad adicional de precaución, ya que es extremadamente fácil manipular a los jóvenes por razones injustas. Apoyar u oponerse a la realización de un parque público o un centro comercial, por ejemplo, no es algo que se debe hacer a la ligera, sin ninguna conciencia política de los pros y los contras, ni de las consecuencias que esto pueda tener. Persuadir a los escolares de los efectos positivos de un centro comercial podría ser una parte de los resultados, pero podría fomentar los beneficios de los empresarios ricos por encima de la ventaja general de la comunidad en su conjunto.

Estas cuestiones éticas sin duda merecen un análisis adicional, aunque ya algunos estudiosos se han cuestionado sobre la relación entre la planificación y la ética (WATSON, 2003; CAMPBELL, 2012) o la geografía y la ética (VALENTINE & *al.*, 2001; VALENTINE, 2005).

Virginia Morrow, que recientemente se ha relacionado con una experiencia llevada a cabo en una ciudad en el sudeste de Inglaterra, destinada a comprender la percepción de estudiantes de 12 a 15 años de edad de la escuela cercana a su barrio, señala los problemas éticos con los que se ha enfrentado: obtener el consentimiento de los jóvenes, informar bien a los participantes de la investigación, la confidencialidad y la privacidad, los pseudónimos, o extraer las implicaciones políticas del estudio (MORROW, 2008: 53). Las preocupaciones de Morrow son de importancia absoluta, pero puede haber muchos más añadidos, relacionados en particular con el posible uso indebido de los datos recogidos por medios políticos imprevistos o inapropiados.

² En Palermo se puede analizar el caso del Electronic Town Meeting, donde, con la intención de potenciar a los grupos sociales desfavorecidos, se terminó con el (abuso de una herramienta que generó un consenso sobre objetivos preexistentes (PICONE & LO PICCOLO, 2014: 66).

³ Marianella Sclavi, en Italia, han influido profundamente en la difusión de las herramientas tradicionales anglosajonas en la participación (la escucha activa, planificación de lo real, etc) dentro del ambiente académico.

Además, queremos insistir en que cuando la investigación-acción se basa en los planificadores jóvenes que trabajan con los escolares más jóvenes, todo se hace más complicado. Esto suscita preguntas acerca de la idoneidad de la enseñanza tradicional de la planificación académica para trabajar con niños en edad escolar. La mayoría de los planes de estudios del curso de urbanismo en Italia, no proporciona a los estudiantes competencias para enfrentarse a los niños pequeños y su inclusión en las prácticas de participación: las ciencias sociales en el mismo programa de estudios todavía tienen que ser fortalecidas, en lugar de la abundancia de cursos técnicos (tanto de arquitectura e ingeniería; ver LO PICCOLO & *al.*, 2015).

Con el fin de conseguir que los estudiantes de planificación estén listos para enfrentarse a los escolares, queda claro que hay que proporcionar, en los cursos universitarios, las herramientas y metodologías necesarias para llevar estos casos incluyendo, con particular atención, a las técnicas cualitativas de análisis. Sin embargo, hay cuestiones que tienen que ser más analizadas y desarrolladas: cómo construir interacciones positivas entre los planificadores jóvenes y niños, el papel de los planificadores con respecto a los profesores, el riesgo de dictar decisiones que se consideran inherentemente mejor o ser más adecuadas para resolver los problemas urbanos, etc.

3. El Proyecto

En 2012, tras la publicación de un libro sobre los barrios de Palermo y su identidad, la Universidad de Palermo firmó un convenio con el Ayuntamiento dirigido a estudiar la parcelación administrativa existente de la ciudad, necesaria por ley, y proponer una nueva y mejor distribución relacionada con el sentido de pertenencia de la comunidad residente y a las tradiciones geográficas e históricas de la ciudad.

Al mismo tiempo, con el Departamento de Educación del Ayuntamiento, que se ocupa de las escuelas públicas, ha ido construyéndose el proyecto llamado *La escuela adopta el barrio* (*La scuola adotta il quartiere*). Este nace

de una experiencia anterior llamada *La escuela adopta un monumento* (*La scuola adotta un monumento*), que desde hace 20 años detecta el patrimonio artístico de Palermo abandonado, cerrado o no visitado y lo revitaliza durante una semana al año, con niños en edad escolar que guían a los visitantes (padres, familiares, amigos, turistas, etc.) para el descubrimiento de esos monumentos.

Podría esperarse que el proyecto de *adopción* funcione exactamente igual que el anterior, sólo que en lugar de un solo monumento, la escuela adoptaría un barrio entero. Sin embargo *La scuola adotta il quartiere* es un proyecto aparte, y atañe al descubrimiento y reapropiación por los estudiantes del propio barrio, a través de jóvenes urbanistas. La universidad después del primer acuerdo, ha estipulado otro con varias escuelas primarias y secundarias de la ciudad y ha organizado un programa de prácticas para sus estudiantes universitarios.

Estos, después de asistir a cursos relacionados con las mejores técnicas que funcionan con niños en edad escolar⁴, han pasado algunos meses en las escuelas para trabajar codo con codo con los maestros sobre la noción de barrio, sus límites y las relaciones con otras partes de la ciudad, en sus fortalezas y debilidades. Sus prácticas comenzaban preguntando a los escolares la más simple, pero más complicada pregunta: ¿Qué es un barrio? De esa manera, se iban construyendo las bases de una investigación dirigida a la sensibilización y las implicaciones hacia las perspectivas sociales, urbanas y administrativas de los barrios en la ciudad. Los estudiantes de planificación han empleado todas las técnicas cualitativas y cuantitativas de análisis estudiadas anteriormente, pidiendo a los alumnos dibujos y mapas de su barrio, llevándolos a pasear por él, y hacia el final de las prácticas, les preguntaban por posibles cambios para mejorar la calidad de vida en el barrio. Algunas propuestas de renovación se han presentado efectivamente al Ayuntamiento, como resultado de la cooperación entre la Universidad, Escuelas y el propio Municipio. Una de estas propuestas (las cuales exigen una intervención de renovación local en el barrio llamado ZEN⁵)

⁴ Durante el primer año (2013-2014), un total de diez escuelas participaron en el proyecto (seis escuelas primarias, con alumnos de 8 a 10 años de edad, y cuatro fueron escuelas secundarias, con alumnos de 11- a 13 años). En el segundo año (2014-2015), se incluyeron trece escuelas (siete primarias y seis secundarias). Todas estas escuelas se encuentran dentro de los límites administrativos de Palermo, que abarca uniformemente toda la ciudad.

⁵ El Zen de Palermo, es un complejo de viviendas diseñada

por el conocido arquitecto Vittorio Gregotti, a finales de los años 60 y representa uno de los paradigmas de los suburbios italianos. Los retrasos burocráticos de la falta de atención por la política han causado una ocupación ilegítima de vivienda y no se han concluido todas las obras fundamentales de la infraestructura primaria y secundaria. Las viviendas públicas, hoy en día, se han convertido en distintos enclaves sociales desde el resto de la ciudad por los límites físicos y sobretudo simbólicos.

ha sido aprobada y financiada por el municipio (BRINCH & MONTALBANO, 2015), mientras que otras todavía están en proceso de evaluación.

El proyecto acabó en un fin de semana en el que los jóvenes escolares llevaron a todos los visitantes a un paseo guiado a través de su vecindario. En dos años han sido involucrados 26 de los 54 barrios de la ciudad⁶ y se han hecho 26 visitas guiadas. En cada una de estas visitas, se ha prestado especial atención en señalar que los niños en edad escolar no tenían conocimiento de historia ni mostraban algún grado de conocimiento académico; más bien, mostraban a los visitantes el barrio de acuerdo a su propia percepción funcional. Esto causó mucha sorpresa cuando aquellos visitantes que estaban acostumbrados a buscar sólo piezas de arte, fueron llevados a callejones secundarios donde, por ejemplo, se había convertido un campo de fútbol improvisado en un punto de encuentro para los jóvenes, como prueba de la necesidad y el deseo de tener parques infantiles y espacios públicos. Durante los fines de semana, los niños en edad escolar repartían algunas guías que habían escrito durante los meses anteriores, junto con los estudiantes de planificación de la Universidad. Todas estas guías, contenían la definición compartida de barrio que los niños habían acordado, el emblema (una especie de logotipo estilizado) de la zona (resultado de una votación democrática para elegir el mejor entre los muchos elaborados por cada uno de los escolares), un mapa geo-referenciado de la visita guiada y una imagen de los proyectos de renovación propuestos para el barrio.

Durante el segundo año del proyecto, los presidentes y los concejales de las 8 municipalidades de Palermo también se involucraron en el acto: primero explicaron a los niños en edad escolar el papel de las Municipalidades de la ciudad, llamadas *circoscrizioni*, y confirmaron que casi ningún estudiante (y tal vez ni los profesores) tenían una idea clara de sus roles. Luego, tomaron parte de las visitas guiadas organizadas por las escuelas, y eso provocó interesantes discusiones sobre el barrio.

Incluso en esta breve fase del proyecto, los estudiantes de planificación jugaron un papel

crucial de mediadores entre administración (Ayuntamiento, municipalidades), grupos sociales (profesores y niños) y mundo académico. Se logró así uno de los principales objetivos del proyecto: enseñar a los estudiantes de urbanismo a reconocer su papel como mediadores y tomar conciencia de la función social de la planificación, y de los dilemas éticos que se derivan de los procesos de participación. Por ejemplo, muchos estudiantes universitarios asumieron las consecuencias de sus prácticas, y están tratando de mantenerse en contacto con los escolares y gestionarlo para proporcionar evaluaciones de las intervenciones de renovación que habían diseñado juntos (precisamente el «informar», cuestión abordada en MORROW, 2008). La propuesta de renovación de la zona ZEN, por ejemplo, es el resultado de la presión de los escolares a los estudiantes universitarios: en cierto sentido, los niños tenían miedo de ser defraudados y abandonados después de su inclusión en el diseño de un barrio mejor.

En su conjunto, se puede afirmar que el proyecto tuvo dos efectos positivos importantes: en primer lugar, hizo tomar conciencia a la gente joven de lo que es un barrio, no sólo como un lugar donde se vive, sino también una comunidad que vive. En cierto sentido, se trata de trabajar en la idea de la participación ética, con todas las salvaduras discutidas anteriormente. En segundo lugar, se prepara a los estudiantes de planeamiento con los desafíos de trabajar con (y para) una comunidad, con todos los conflictos internos que puedan surgir, y para explorar su papel no sólo como técnicos urbanos, sino como miembros activos de la comunidad.

Naturalmente, hay problemas y situaciones que necesitan reflexiones y esfuerzos adicionales. Por nombrar algunos: el papel ambiguo de los políticos, la incapacidad para desempeñar este tipo de proyectos por un largo tiempo sin una financiación adecuada por parte de la administración (hasta ahora el proyecto en sí no ha recibido ningún tipo de financiación), la necesidad de revisar la planificación de un programa de estudios dentro de los cursos universitarios y muchos más. Aun así, creemos que las ventajas superan a los contras.

⁶ El Municipio, en 1997, ha fusionado a los 25 Barrios urbanos existentes en 8 unidades terrestres más grandes, llamadas *circoscrizioni*. Por lo tanto, la ciudad de Palermo está ahora dividida en 8 sub-regiones administrativas,

ninguna de las cuales tiene un elemento peculiar, ya sea social, histórico o geográfico, que puede ayudar a sus residentes a reconocerlo. La mayoría de los ciudadanos ni siquiera sabe cuál es la circunscripción en que viven.

4. Conclusiones⁷

Respecto a los temas planteados al principio intentamos contestar las siguientes interrogantes:

- ¿Cómo redefinir el papel de los barrios, teniendo en cuenta sus particularidades geográficas y también culturales? ¿Los barrios italianos (*quartieri*) funcionan exactamente igual que sus equivalentes español, alemán o anglo-americano o hay diferencias peculiares que hay que explicar?
- ¿Qué tipo de participación puede mejorar la función activa de los ciudadanos en el contexto particular del sur de Italia, que muestra una fuerte falta (tal vez completa) de colaboración de las instituciones locales? ¿Hay una manera de superar las contradicciones entre instituciones y grupos desfavorecidos, planificando un programa de reconstrucción compartido y basado en la comunidad? ¿Cómo reforzar la noción precaria de los espacios públicos, cuando estos son casi totalmente reemplazados con áreas privadas, a menudo controladas y gestionadas por empresarios ricos?
- ¿Qué cuestiones éticas surgen de las prácticas de participación cuando incluimos a los jóvenes? ¿Tenemos que utilizar técnicas particulares o simplemente establecer objetivos fáciles para que los jóvenes, sin esfuerzo, puedan comprender los puntos principales de acción? ¿Cuál es el papel de la planificación de los académicos y, sobre todo, la planificación de los estudiantes en estos procesos? ¿Es necesario que los educadores profesionales elaboren planes de estudios tradicionales para formar a estudiantes para trabajar con los jóvenes? Y ¿surgen problemas éticos de esta decisión? Por otra parte, ¿Hay algún tipo particular de tareas de planificación que los alumnos deben estar capacitados para hacer frente en todas las etapas incluidas en la gestión de estos procesos participativos?

Sobre el tema del barrio, considerando que en Italia, como en España, no es percibido normalmente como un lugar basado en la comunidad, sino como distrito administrativo, el proyecto trata de reconstruir la noción de barrio como «contenedor» de identidad, en el que los lugares albergan un sentido de pertenencia. No es una cuestión de imitar la idea anglo-estadounidense de barrio, ya que tiene sus propias

peculiaridades y problemas; más bien, es una manera de volver a las raíces de lo que son los barrios: lugares de proximidad, puente entre la esfera privada (el individuo) y la pública (la comunidad), tal y como de Certeau sugiere.

En relación con lo que afecta a la cuestión geográfica-social, como pasa en la mayor parte del sur, la situación de Palermo no se resuelve fácilmente con una fórmula mágica. Las organizaciones criminales, las administraciones débiles o corruptas y una desconfianza incrustada en todo lo que es público, siguen afectando los procesos y los resultados. Sin embargo, la falta de financiación centrada en el Estado (que han difundido el nepotismo y la corrupción política hasta niveles insospechados) está produciendo también el efecto paradójico de la estimulación de respuestas a la crisis de abajo hacia arriba. Muchas asociaciones del sector terciario están apoyando los procesos participativos que pueden mejorar la calidad de vida en las ciudades. En este contexto paradójico, las universidades y los estudios urbanos en particular, están llamados a desempeñar un papel importante en la creación de nuevas formas de ciudadanía activa y participativa. También esto puede potenciar a los grupos desfavorecidos sobre las élites ricas, y remodelar la noción de espacios públicos.

Finalmente, con el objetivo de hacer frente a los problemas éticos ligados a la participación con los jóvenes, el sistema educativo debe fortalecer el estudio de metodologías cualitativas en la planificación. El contenido de estas investigaciones, tan buenas como sean, no son suficientes si una sólida formación metodológica no los soporta. Esto es especialmente cierto cuando se trabaja con los jóvenes y su ingenuidad. Los estudiosos de planificación urbana y los estudiantes tienen que entender lo que implica la participación, lo que significa evaluar siempre los resultados de sus propias investigaciones o experiencias, como apoyar políticamente las propias reivindicaciones y propuestas. Lo que se plantea es el deber de la educación para enseñar a los estudiantes el *cómo* de la participación. Esto significa, concretamente, revisar los planes de estudios de planificación, tal vez a expensas de algunos detalles técnicos que es mejor dejar a los ingenieros, para que los futuros planificadores estén mejor preparados para los desafíos planteados por las ciudades contemporáneas.

⁷ Aunque el artículo debe considerarse el resultado de las reflexiones compartidas de los autores; Francesca Lotta ha redactado el epígrafe 3, Marco Picone el epígrafe 2.3

y Filippo Schilleci el 2.1 y 2.2. Las conclusiones y la introducción fueron escritas conjuntamente por los tres autores.

5. Bibliografia

- AMIN, A. & N. THRIFT (2002): *Reimagining the Urban*. Polity Press, Cambridge.
- ANDERSON, N. (1965): *Sociologia de la comunidad urbana*. FCE, México.
- ANDERSON, A. K. & al. (2003): «Neural correlates of the automatic processing of threat facial signals». *Journal of Neuroscience*, 23, 5627–5633.
- BATESON, G. (2000): *Steps to an Ecology of Mind: Collected Essays in Anthropology, Psychiatry, Evolution, and Epistemology*. University of Chicago Press, Chicago.
- BECK, U. (2004): *Der kosmopolitische Blick oder: Krieg ist Frieden. Frankfurt am Main: Suhrkamp*. Polity Press, Cambridge.
- BENEVOLO, L. (1963): *Le origini dell'urbanistica moderna*. Laterza, Bari.
- BONAFEDE, G. & F. LO PICCOLO (2010): «Participative Planning Processes in the Absence of the (Public) Space of Democracy». *Planning Practice and Research*, 25 (3), 353–375. doi: 10.1080/02697459.2010.503430.
- BORLINI, B. & F. MEMO (2008): *Il quartiere nella città contemporanea*. Bruno Mondadori, Milán.
- BRINCH, A. & A. MONTALBANO (2015): «Zona Espansione Nord. Idee progettuali per la questione abitativa allo Zen 2». *Degree thesis for the Urban Planning undergraduate programme*. University of Palermo, Palermo.
- BROWNE, E. & G. GEISSE (2014): «¿Planificación para los planificadores o para el cambio social?». *Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales*, 1 (3), 11–26.
- CAMPBELL, H. (2012): «'Planning ethics' and rediscovering the idea of planning». *Planning Theory*, 11 (4), 379–399. doi: 10.1177/1473095212442159
- CANNAROZZO, T. (2000): «Palermo: le trasformazioni di mezzo secolo». *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 67, 101–139.
- CHECKOWAY, B. (1998): «Involving Young People in Neighborhood Development». *Children and Youth Services Review*, 20 (9–10), 765–795. doi: 10.1016/S0190-7409(98)00044-9.
- CHECKOWAY, B. (2011): «What is Youth Participation?». *Children and Youth Services Review*, 33 (2), 340–345. doi: 10.1016/j.childyouth.2010.09.017
- DE CERTEAU, M. & al., (1998). *The Practice of Everyday Life. Volume 2: Living & Cooking*. University of Minnesota Press, Minneapolis.
- DELYSER, D. & al., (Eds.) (2010): *The SAGE Handbook of Qualitative Geography*. SAGE, Londres.
- DENNIS, S. F. (2006): «Prospects for Qualitative GIS at the Intersection of Youth Development and Participatory Urban Planning». *Environment and Planning A*, 38 (11), 2039–2054. doi: 10.1068/a3861.
- DEUTSCH, M. & al., (Eds.). (2000): *The Handbook of Conflict Resolution. Theory and Practice*. Jossey-Bass, San Francisco.
- DRISKELL, D. (2002): *Creating Better Cities with Children and Youth: A Manual for Participation*. UNESCO Publishing, Paris.
- DÜHR, S. & al., (2016): «Europeanizing planning education and the enduring power of national institutions». *International Planning Studies*, 21 (1), 16–33. doi: 10.1080/13563475.2015.1114447.
- FORESTER, J. (2008): «Making Participation Work When Interests Conflict: Moving from Facilitating Dialogue and Moderating Debate to Mediating Negotiations». *Journal of the American Planning Association*, 72 (4), 447–456. doi: 10.1080/01944360608976765.
- FORREST, R. (2008): «Who Cares About Neighbourhoods?». *International Social Science Journal*, 59 (191), 129–141. doi: 10.1111/j.1468-2451.2009.00685.x.
- FRIEDMANN, J. (2011): «Barrio por barrio: reclamando nuestras ciudades (Neighborhood by Neighborhood: Reclaiming Our Cities)». *URBAN. Revista del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio*, 1, 13–20.
- GALSTER, G. (2001): «On the Nature of Neighborhood». *Urban Studies*, 38 (12), 2111–2124. doi: 10.1080/00420980120087072.
- GEDDES, P. (1915): *Cities in Evolution*. Oxford University Press, Oxford.
- GIORDANO, M. L. (2015): «Comparing Intra-urban Spaces. Neighbourhoods, *quartieri* and *quartiers* in the contemporary European cities», 9th AESOP Young Academics Conference, Palermo, 23–26 de marzo 2015.
- GULSON, K. N. & C. SYMES (eds.). (2007): *Spatial Theories of Education: Policy and Geography Matters*. Routledge, Abingdon and Nueva York.
- HABERMAS, J. (1981): *The Theory of Communicative Action. Reason and the Rationalization of Society*. Beacon Press, Boston.
- HABERMAS, J. (1989): *The Theory of Communicative Action. Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*. Beacon Press, Boston.
- HAIGH, M. J. (2002): «Internationalisation of the Curriculum: Designing Inclusive Education for a Small World». *Journal of Geography in Higher Education*, 26 (1), 49–66. doi: 10.1080/03098260120110368.
- HARVEY, D. (2009): *Cosmopolitanism and the Geographies of Freedom*. Columbia University Press, Nueva York.
- HEALEY, P. (1999): «Sandercock: 'Expanding the Language of Planning'». *European Planning Studies*, 7 (5), 545–548. doi: 10.1080/09654319908720536.
- HEALEY, P. (2009): «The Pragmatic Tradition in Planning Thought». *Journal of Planning Education and Research*, 28 (3), 277–292. doi: 10.1177/0739456X08325175.
- KEARNS, A. & M. PARKINSON (2001): «The Significance of Neighbourhood». *Urban Studies*, 38 (12), 2103–2110. doi: 10.1080/00420980120087063.
- KUNZMANN, K. R. (1999): «Comment: Planning Education in a Globalized World». *European Planning Studies*, 7 (5), 549–555. doi: 10.1080/09654319908720537.
- LEFEBVRE, H. (1967): «Quartier et vie de quartier». En H. Lefebvre & al., *Le quartier et la ville*, 7, 9–12. Cahiers de l'I.A.U.R.P., Paris.
- LEFEBVRE, H. (1968): *Le droit à la ville*. Anthropos, Paris.
- LE GALÈS, P. (1998): «La nuova political economy delle città e delle regioni». *Stato e Mercato*, 52, 53–91.
- LE GALÈS, P. (2003): *European Cities. Social Conflict and Governance*. Oxford University Press, Oxford.

- LO PICCOLO, F. (2008): «Planning Research 'with' Minorities in Palermo: Negotiating Ethics and Commitments in a Participatory Process». *Planning Practice and Research*, 23 (2), 187-208. doi: 10.1080/02697450802327123.
- LO PICCOLO, F. (2009): «Multiple Roles in Multiple Dramas: Ethical Challenges in Undertaking Participatory Planning Research». En F. LO PICCOLO, & H. THOMAS (eds.). *Ethics and Planning Research*, 233-254. Ashgate, Farnham.
- LO PICCOLO, F. & al., (2015): «The State of the Art of Planning in Europe: Italy. disP». *The Planning Review*, 51 (1), 52-53. doi: 10.1080/02513625.2015.1038063.
- MEEGAN, R. & A. MITCHELL (2001): «It's not community round here, it's neighbourhood: neighbourhood change and cohesion in urban regeneration policies». *Urban Studies*, 38 (12), 2167-2194. doi: 10.1080/00420980120087117.
- MORROW, V. (2008): «Ethical Dilemmas in Research with Children and Young People about Their Social». *Environments. Children's Geographies*, 6 (1), 49-61. doi: 10.1080/14733280701791918.
- MOULAERT, F. & al. (eds.). (2010): *Can Neighbourhoods Save the City? Community development and social innovation*. Routledge, Londres-Nueva York.
- PARK, R. & E. BURGESS (1984): *The City. Suggestions for Investigation of Human Behavior in the Urban Environment*. The University of Chicago Press, Chicago.
- PECK, J. & al., (2012): «Neoliberal Urbanism Redux?». *International Journal of Urban and Regional Research*, 37 (3), 1091-1099. doi: 10.1111/1468-2427.12066.
- PICONE, M. & F. LO PICCOLO (2014): «Ethical E-Participation: Reasons for Introducing a 'Qualitative Turn' for PPGIS». *International Journal of E-Planning Research*, 3 (4), 57-78. doi: 10.4018/ijep.2014100104.
- PICONE, M. & F. SCHILLECI (2012): *QU_ID Quartiere e Identità. Per una rilettura del decentramento a Palermo*. Alinea, Firenze.
- PICONE, M. & F. SCHILLECI (2013): «A Mosaic of Suburbs: The Historic Boroughs of Palermo». *Journal of Planning History*, 12 (4), 354-366. doi: 10.1177/1538513213498482.
- PINZELLO, I. (ed.) (2003): *Il ruolo delle aree metropolitane costiere del Mediterraneo*. Alinea, Firenze.
- PINZELLO, I. & C. QUARTARONE (2005): *La città e i bambini. Per un progetto di pianificazione e progettazione urbana*. Palumbo, Palermo.
- ROSSI DORIA, B. (2003): «La Sicilia: la Regione del Mezzogiorno a periferia dell'Europa 'forte'». En F. LO PICCOLO & F. SCHILLECI (eds.). *A sud di Brodadingnag. L'identità dei luoghi: per uno sviluppo locale autosostenibile nella Sicilia Occidentale* (pp.11-41). Franco Angeli, Milán.
- ROSSI DORIA, B. & al. (2005): «Riconoscimento e rappresentazione di fenomeni territoriali inediti in Sicilia». En *Terre d'Europa e fronti mediterranei, IX Conferenza nazionale SIU, Palermo 3-4 de marzo*, Zangara Editore, Bagheria, 1, 263-273.
- SANYAL, B. (2002): «Globalization, ethical compromise and planning theory». *Planning Theory*, 1 (2), 116-123. doi: 10.1177/147309520200100202.
- SCLAVI, M. (2006): *La signora va nel Bronx*. Bruno Mondadori, Milán.
- SCLAVI, M. & G. GIORNELLI (2014): *La scuola e l'arte di ascoltare: Gli ingredienti delle scuole felici*. Feltrinelli, Milán.
- TAPIA, V. (2013): «El concepto de barrio y el problema de su delimitación: aportes de una aproximación cualitativa y etnográfica». *Bifurcaciones, Revista de Estudios Culturales Urbanos*, 12, 1-12.
- TAPIA, V. (2015): «¿De qué hablamos cuando hablamos de barrio? Trayectoria del concepto de barrio y apuntes para su problematización». *Revista Antropologías del Sur*, 3, 121-135.
- TONUCCI, F. (2005): *La città dei bambini. Un modo nuovo di pensare la città*. Laterza, Roma-Bari.
- VALENTINE, G. (2005): «Geography and Ethics: Moral Geographies? Ethical Commitment in Research and Teaching». *Progress in Human Geography*, 29 (4), 483-487. doi: 10.1191/0309132505ph561pr.
- VALENTINE, G. & al. (2001): «The Ethical and Methodological Complexities of Doing Research with 'Vulnerable' Young People». *Ethics Place and Environment*, 4 (2), 119-125. doi:10.1080/13668790123540.
- WARD, C. (1979): *The Child in the City*. Pantheon, Nueva York.
- WATSON, V. (2003): «Conflicting rationalities: Implications for planning theory and ethics». *Planning Theory & Practice*, 4 (4), 395-407. doi: 10.1080/1464935032000146318.
- WIRTH, L. (2005): «El urbanismo como modo de vida». *Bifurcaciones revista de estudios culturales urbanos*, 2.

La consolidación del mercado de vivienda en España

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

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

«Durante la recesión, los alquileres cayeron, sin embargo, en este momento sucede todo lo contrario. Los alquileres suben porque hay muchas menos propiedades disponibles, ya sea para comprar o para alquilar. Mucha gente no puede acceder a un préstamo bancario, por lo que no pueden permitirse el lujo de comprar una vivienda, y no pueden encontrar una vivienda porque estas han sido monopolizadas, tal vez el 20% en algunas áreas, por los fondos buitres, Blackstone y otros».

Michel HUDSON, «EE.UU: ¿Otra burbuja inmobiliaria? Entrevista», Sin Permiso, Mayo 2017, y www.counterpunch.org/2017/05/25/another-housing-bubble.

1. Introducción

El mercado de vivienda ha entrado en España en una fase de consolidación, alcanzando volúmenes trascendentes por lo que a actividad se refiere. En los dos primeros apartados de este trabajo se resume la evolución reciente de la economía mundial y de España. La economía española se está viendo favorecida por el mejor tono de la economía mundial y de la Eurozona.

En el tercer apartado se comenta la evolución de los precios de las viviendas en España, que han registrado una moderada aceleración en 2017. El cuarto apartado describe la evolución de los factores que actúan sobre la demanda de viviendas, destacando el importante aumento de las ventas de viviendas en el primer trimestre de 2017. El quinto apartado analiza la evolución de la nueva oferta, que ha crecido con fuerza pero con una notable disparidad según los territorios, destacando los aumentos experimentados en las zonas con mayor peso del turismo.

El sexto y último apartado describe la evolución reciente de las ventas y de los precios de las viviendas de protección oficial. Se comenta el comportamiento más reciente de los lanzamientos judiciales, que han sido importantes en el caso de las viviendas de alquiler. Se analizan asimismo algunos de los rasgos más relevantes del que se ha anunciado va a ser el Plan Estatal de Vivienda 2018-21, que entrará en vigor el primero de enero de 2018.

2. Economía mundial. Repunta el crecimiento

Las previsiones del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2017) relativas al crecimiento del PIB mundial apuntan hacia una aceleración de dicha magnitud desde el 3,1% de 2016 hasta el 3,5% en 2017. En este último ejercicio los países avanzados crecerían un 2%, mientras que los países con economías emergentes lo harían en un 4,5% (FIG. 1).

El bajo aumento de la productividad y las crecientes desigualdades actuarían como factores

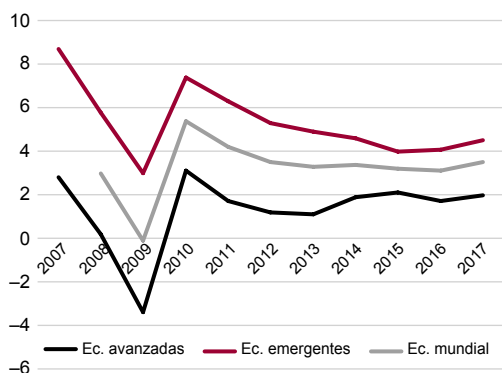


FIG. 1/ Crecimiento económico. Economía mundial, países avanzados y economías emergentes. Tasa de variación anual del PIB (%)

Fuente: FONDO MONETARIO INTERNACIONAL.

de freno al crecimiento. La política económica prevista en Estados Unidos aparece como una fuente de riesgos a nivel mundial en 2017. Así, el cambio en la política monetaria de la Reserva Federal podría provocar aumentos significativos de los tipos de interés. Por otra parte, la relajación de la regulación bancaria podría afectar de forma negativa a la estabilidad financiera. Las potenciales restricciones al comercio implicarían un freno al crecimiento de las transacciones y de la economía mundial.

El mayor crecimiento general y las restricciones a la oferta establecidas por los principales países productores podrían acelerar el precio del petróleo. En la segunda mitad de 2016 y primer cuatrimestre de 2017 dichos precios

registraron aumentos significativos (un 49,6% fue el crecimiento del barril de Brent en enero-abril de 2017 sobre el mismo periodo del año precedente) (FIG. 2).

Los avances producidos en la producción de «fracking» en Estados Unidos y la menor intensidad de los descensos efectivos acaecidos en la producción de crudo han ocasionado, frente a lo inicialmente previsto, una estabilización de los precios del crudo en el segundo trimestre de 2017. Por otra parte, se advierte la conveniencia de estabilizar el aumento de la deuda y de reducir la dependencia de los ingresos de los países emergentes respecto de la producción de primeras materias.

El crecimiento de la Eurozona se prevé alcance el 1,7% en 2017, equivalente o ligeramente inferior al de 2016. Sobre la intensidad de dicho crecimiento incidirían de forma positiva factores tales como la persistencia del carácter expansivo de la política monetaria en 2017, el robusto aumento del empleo, la mejora de los niveles de confianza en los agentes sociales, el mayor aumento del comercio mundial (3,8% frente al 2,2 % de 2016) y un tipo de cambio reducido del euro (Comisión UE, 2017).

El contexto económico general más favorable favorecería el crecimiento de la Eurozona en 2017. En 2016 y 2017 ha sido la demanda interna el principal factor expansivo del crecimiento, destacando el papel más dinámico del consumo privado. La inversión en capital productivo se vería favorecida por la mayor demanda interna, el más alto nivel de utilización de la capacidad productiva, la persistencia de unas condiciones

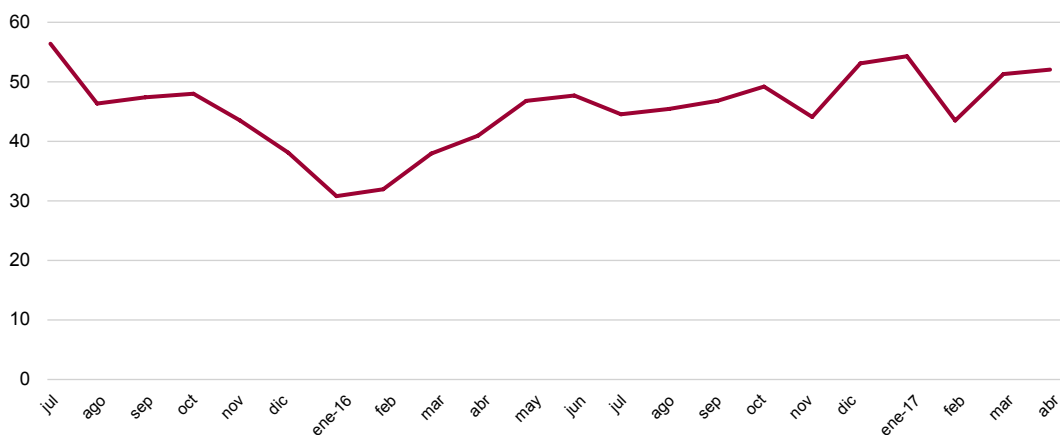


FIG. 2/ Precios petróleo, Mar del Norte, dólares por barril. Serie mensual, 2015-2017

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

financieras favorables y, por último, por el desarrollo del Plan de Inversiones diseñado y desarrollado por la Comisión Europea.

La aportación del resto del mundo al crecimiento de la Eurozona se mantendría neutral. Se prevé un descenso del amplio superávit exterior, desde el 3,4% del PIB en 2016 hasta el 3% en 2017. Los bajos niveles de tipos de interés, el descenso de los niveles salariales en el sector público y el superávit primario (excluidos los intereses de la deuda) de las cuentas públicas favorecerían una reducción de los niveles de déficit sobre el PIB. Los niveles de deuda pública sobre el PIB podrían resultar reducidos por el mayor aumento del PIB nominal, por la mayor inflación y por los bajos tipos de interés.

Se puede decir, pues, que el contexto económico general ha mejorado a nivel mundial a lo largo de 2017. Todo ello apunta hacia ritmos más acusados de variación de la actividad productiva y de los niveles de empleo. También podrían corregirse a la baja los elevados niveles de déficit y de deuda pública sobre el PIB heredados de la etapa de crisis.

3. La economía española. Un crecimiento superior al previsto

La evolución de los indicadores económicos apunta a que 2017 va a ser el cuarto ejercicio de expansión de la economía española posterior a la última recesión. Es también posible que dicho crecimiento supere en este ejercicio

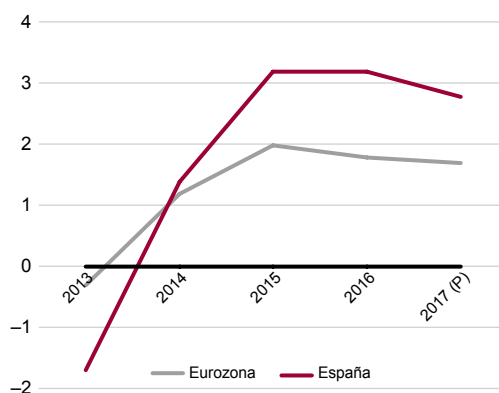


FIG. 3/ España y Eurozona. Tasas de crecimiento anual del PIB, precios constantes, 2013-2017 (previsión)

Fuente: INE y OCDE.

a las previsiones iniciales. La economía española puede, pues, crecer en este ejercicio casi punto y medio más que la Eurozona (FIG. 3).

Los indicadores señalan que el crecimiento de 2017 resultará más equilibrado que el correspondiente a la etapa previa a la crisis, a la vista del prolongado comportamiento positivo del sector exterior. La aportación de dicho sector (exportaciones menos importaciones) fue negativa en 2014-15, mientras que resultó claramente positiva en 2016 y primera mitad de 2017 (FIG. 4). Un crecimiento de las exportaciones superior al de las importaciones implica una aportación positiva del resto del mundo al crecimiento de la economía.

El fuerte empuje de las exportaciones en 2015-2016, tendencia que ha persistido en 2017, está detrás de dicha evolución. La cuota de las exportaciones españolas dentro del conjunto de las exportaciones a nivel mundial ha mejorado en estos últimos años. El persistente aumento de las exportaciones supone que puede resultar más duradera dicha evolución, en especial cuando vuelva a crecer con fuerza la construcción residencial.

En línea con la evolución citada de la aportación del resto del mundo, las exportaciones han vuelto a ser el componente más dinámico de la demanda en el primer trimestre de 2017. Se ha producido una desaceleración en el comportamiento del consumo privado (2,5%) en 2017. La inversión en bienes de equipo ha vuelto a crecer con fuerza en el primer trimestre de 2017. La expansión de las exportaciones (8,4%) en este periodo fue más intensa que la de las importaciones (6,4%) (FIG. 5).

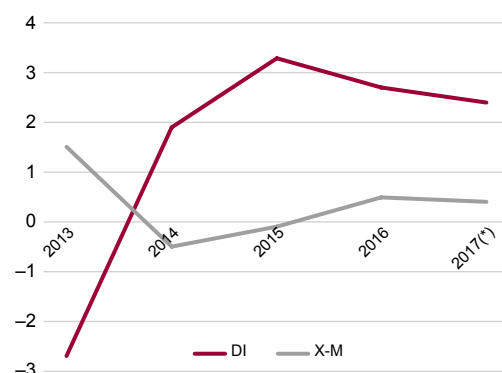


FIG. 4/ Aportaciones al crecimiento del PIB de la economía española de la demanda interna y del resto del mundo, 2013-2017 (previsión)

Fuente: INE.

El aumento del empleo ha continuado produciéndose con intensidad en la primera mitad de 2017. La variación interanual de la afiliación a la Seguridad Social superó a la del empleo EPA. La afiliación creció en un 3,8% en mayo de 2017 sobre el mismo periodo del pasado año, mientras que el empleo EPA aumentó en un 2,3% (408.000) en el primer trimestre del año (FIG. 6). En la variación del empleo se advirtió el nuevo impulso tomado por el sector de la construcción (4,7% fue la variación anual en el empleo EPA y 6,1% la variación en el sector de la construcción).

La evolución de la inflación sigue de cerca el comportamiento de los precios de la energía. La variación interanual del índice de precios de consumo en abril de 2017 fue del 2,6%, netamente superior a la de los dos años precedentes en la misma fecha. El saldo de la balanza por cuenta corriente sigue siendo positivo en 2017, aunque por debajo del correspondiente al año anterior.

El déficit de las administraciones públicas fue del 4,5% del PIB en 2016, previéndose descienda hasta el 3,2% en 2017. Las inversiones públicas, con su débil crecimiento en los últimos años, están siendo la consecuencia menos positiva de la reducción del déficit.

El equilibrio entre la demanda interna y el resto del mundo en cuanto a aportación al crecimiento del PIB es el elemento más positivo de la evolución de la economía española en 2017. Dicha economía está siendo favorecida por la recuperación del crecimiento de la economía mundial (FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, 2017). Sería deseable que los salarios recuperasen un ritmo más vivo de expansión a partir del presente año, lo que contribuiría a reforzar el aumento de la demanda.

4. Mercado de vivienda (I). Los precios

El mercado de vivienda inició 2017 con notables aumentos en ventas, nueva oferta y también en los precios y en los alquileres de viviendas. En el primer trimestre de 2017 la tasa intertrimestral del índice de precios de vivienda del INE, elaborado a partir de los precios de venta recogidos en las escrituras formalizadas ante notario, fue del 2,3%, mientras que la tasa interanual sobre el mismo periodo de 2016 ascendió al 5,3%, por encima de las tasa interanuales de los dos años precedentes (FIG. 7).

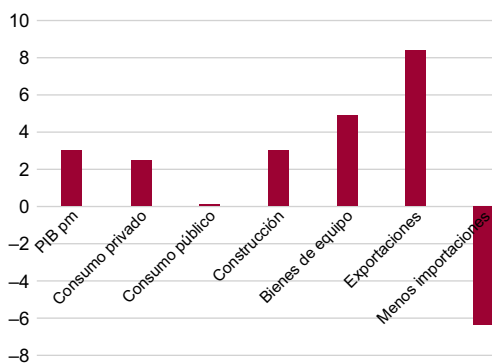


FIG. 5/ PIB economía española. Variaciones interanuales primer trimestre 2017. Componentes de la demanda

Fuente: INE.

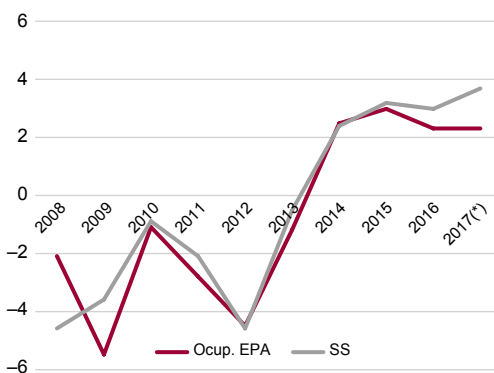


FIG. 6/ Ocupados EPA y Afiliados a la S.Social. Tasas de variación anual (fin de año), 2008-2017 (previsión) (%)

Fuente: INE y MINISTERIO DE EMPLEO.



FIG. 7/ Índice de precios de vivienda. Tasas de variación interanual (4º T), 2008-2017 (previsión)

Fuente: INE.

El aumento acumulado de los precios de venta de las viviendas entre el primer trimestre de 2014 (punto mínimo de la recesión precedente) y el primero de 2017 fue del 13,7%. Dicho aumento superó ampliamente los crecimientos correspondientes a precios y salarios (FIG.8), lo que confirma la idea de que la buena coyuntura del mercado de vivienda favorece el aumento de las dificultades de acceso a la vivienda.

Por Comunidades Autónomas, destacó el hecho de que el aumento interanual más intenso fue el de la Comunidad de Madrid (10,6%), se-

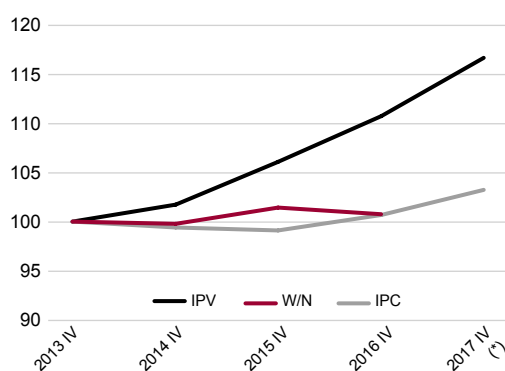


FIG. 8/ Precios de la vivienda, salarios por persona ocupada e IPC. Series anuales 2013-2017 (previsión), 4º trimestre

Fuente: INE.

guido por Cataluña (8,8%) y Baleares (5,5%). Por el contrario, Extremadura (1,1%) y Murcia (0,9%) presentaron los crecimientos interanuales más reducidos. (FIG. 9).

La estadística de tasaciones del Ministerio de Fomento registró un aumento interanual bastante más moderado (2,2%). Los precios de tasación más elevados en el primer trimestre de 2017 fueron los del País Vasco (casi 2.400 euros/m²), Comunidad de Madrid (2.235 euros/m²) (véase FIG. 10). El precio medio de España ascendió a 1.525,8 euros/m², 137.322 euros en el caso de una vivienda media de 90 m². Castilla-La Mancha (876,9 euros/m²) y Extremadura (864,6 euros/m²) presentaron los precios de tasación más reducidos en el mismo periodo de tiempo.

5. Mercado de vivienda (II). Demanda, financiación, accesibilidad y ventas

La creación de empleos, el crecimiento de los hogares, la inmigración y la evolución de la renta disponible de los hogares son factores reales que inciden directamente sobre la demanda de vivienda, a los que hay que añadir la evolución de la financiación. En 2017 el crecimiento del empleo fue significativo en la primera mitad del año. Según la Encuesta de Población Activa, el total del empleo creció en

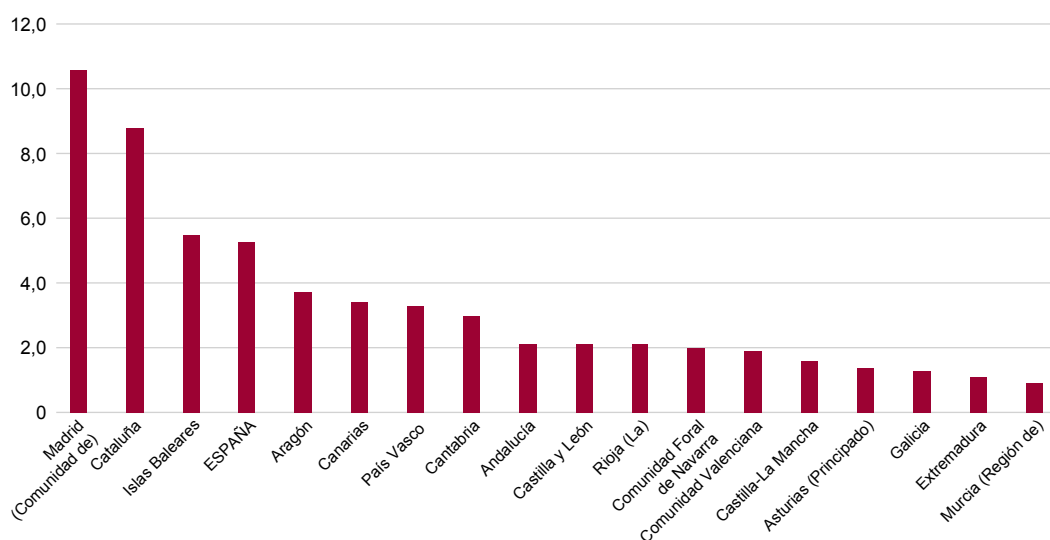


FIG. 9/ Índice de precios de las viviendas. Tasas de variación 2017 /2016 (IT) (%)

Fuente: INE.

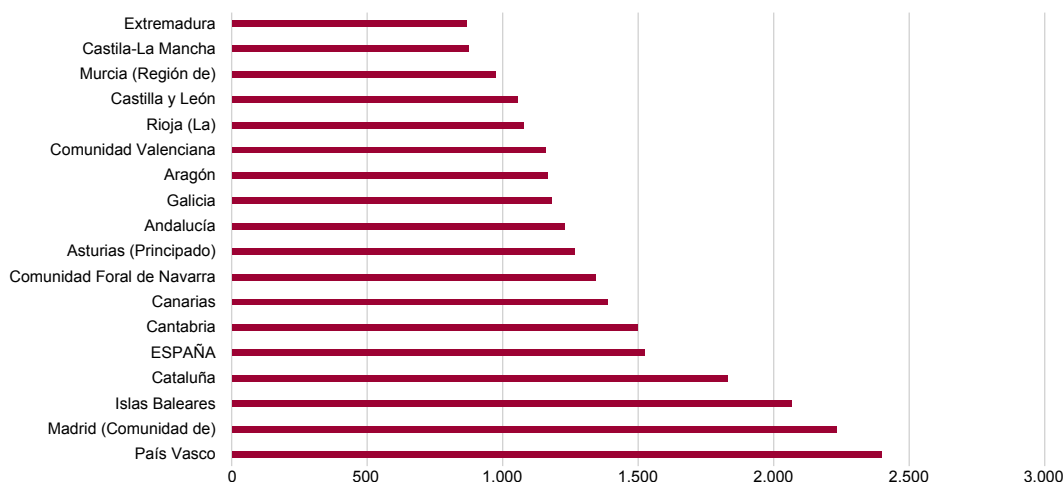


FIG. 10/ **Viviendas, valores de tasación, euros/m². 1er trimestre de 2017. España y CC. Autónomas**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

un 2,3% sobre el mismo periodo del pasado ejercicio (0,7% fue la variación intertrimestral desestacionalizada), lo que supuso un aumento anual de 403.000 nuevos puestos de trabajo (FIG. 11).

La inmigración presentó en 2016 una disminución de 69.000, con lo que la proporción de extranjeros (4,6 millones) sobre el total de la población descendió ligeramente hasta el 9,8%. Es de señalar que el retroceso del número de inmigrantes se ha desacelerado de forma sustancial en los tres últimos ejercicios, según los resultados del Padrón Municipal de Población.

La recuperación del sector de la construcción se ha advertido en las cifras de empleo. En la EPA la variación interanual del empleo en la construcción fue del 6,5% en el primer trimestre de 2017, frente al 2,3 de aumento del total de empleo. En la afiliación a la Seguridad Social, la variación interanual en mayo fue del 3,8% para el conjunto de afiliados, mientras que en el sector de la construcción dicha variación fue del 6,1% en el mismo periodo de tiempo (FIG. 12).

Entre 2014 y 2016 la renta disponible de los hogares aceleró el crecimiento, ayudada por los precios de consumo a la baja. En 2017 el deflactor de los precios de consumo puede oscilar entre el 2% y el 2,5%. De no haber aumentos significativos de los salarios, consumo y compras de vivienda exigirán descensos notables en la tasa de ahorro de los hogares para mantener los niveles de gasto de los años precedentes. (FIG. 13).

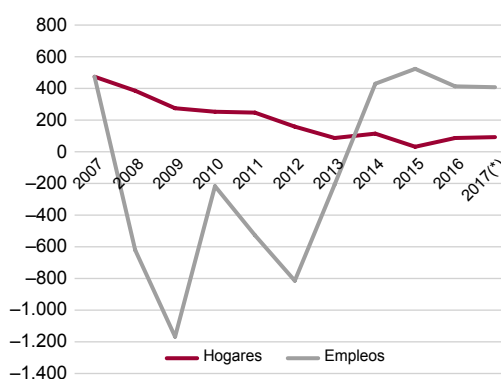


FIG. 11/ **EPA. Variaciones anuales de empleos y hogares, 2007-2017 (previsión). Miles**

Fuente: INE.

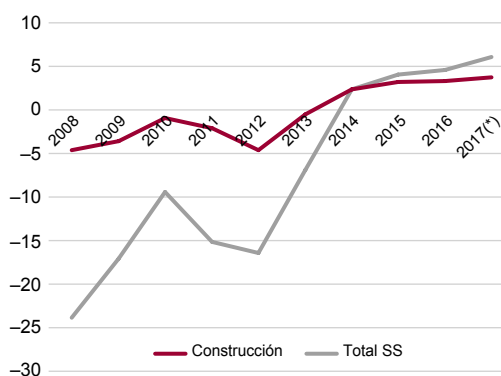


FIG. 12/ **Afiliación a la Seguridad Social (datos fin de mes), total afiliados y sector de la construcción. Tasas de variación anual (%), 2008-2017 (datos hasta mayo)**

Fuente: MINISTERIO DE EMPLEO Y SS.

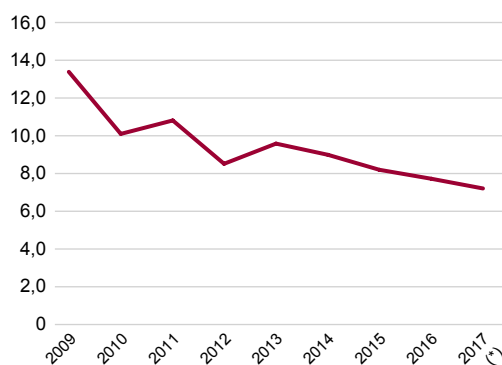


FIG. 13/ España: Tasa de ahorro de los hogares sobre la renta disponible bruta, 2009-2017 (previsión)

Fuente: INE y COMISION UE.

Según la Encuesta Continua de Hogares del INE, en 2016 el número medio de hogares ascendió a 18,4 millones, lo que supuso una variación interanual absoluta del número de hogares de 59.900, correspondiente a una variación relativa del 0,3%. Los hogares monoparentales (un adulto con hijos) presentaron el mayor crecimiento entre los diferentes grupos de hogares.

En cuanto a la financiación, los tipos de interés de los préstamos a comprador de vivienda se han mantenido por debajo del 2% anual en el primer cuatrimestre de 2017. Ante el descenso continuado del índice de referencia, el Euribor a doce meses en la mayoría de los créditos a interés variable, es posible que los bancos estén procediendo a aumentar ligeramente el

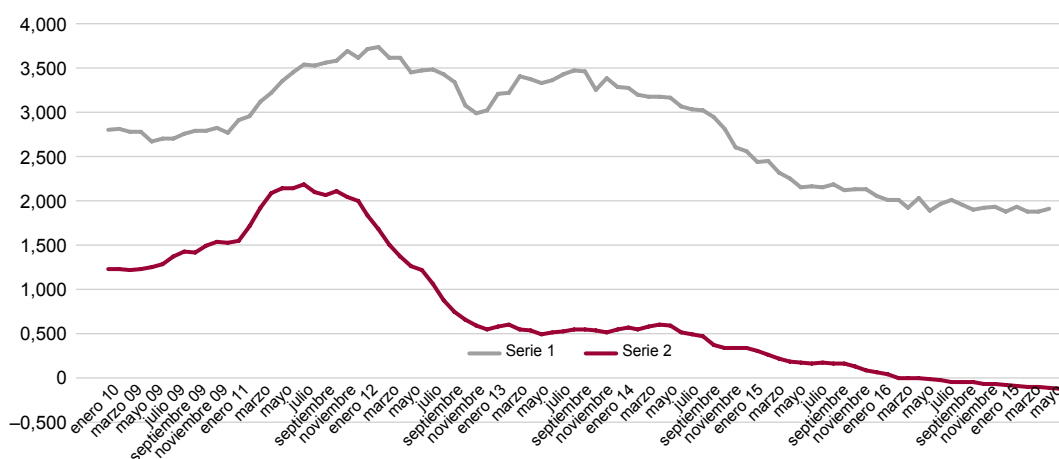


FIG. 14/ Tipos de interés de los préstamos a comprador de vivienda (IRPH) y euribor a 12 meses (%). serie mensual, 2010-2017

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

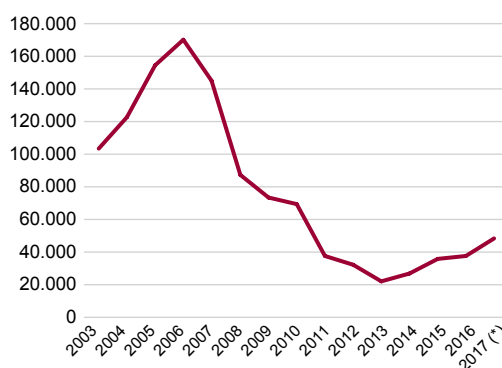


FIG. 15/ Créditos a comprador de vivienda. Totales anuales, 2003-2017 (previsión, datos hasta enero). Millones de euros

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

diferencial practicado en dichos créditos. Sigue creciendo la participación en el total de nueva formalizaciones de los créditos a interés fijo, consecuencia clara del bajo nivel de tipos de interés dominante (FIG. 14). También están creciendo ligeramente los plazos de los préstamos a comprador.

Los nuevos créditos a comprador retrocedieron sobre el año precedente en el periodo enero-abril de 2017. Sin embargo, el descenso se ha concentrado en las refinanciaciones, puesto que los nuevos créditos, los que no son objeto de renegociación, aumentaron en un 21% en el mismo periodo de tiempo (FIG. 15). En abril de 2017 el saldo vivo de los préstamos a comprador continuó registrando una variación negativa, en este caso del 2,9%.

La mayor subida de los precios de la vivienda (5,3% en el índice de precios y 2,2% en las tasaciones), ha afectado al esfuerzo de acceso (FIG. 16). Para los salarios bajos, propios de los nuevos empleos, el esfuerzo de acceso a la vivienda, en propiedad y en alquiler, se coloca en torno al 60% de la renta familiar, lo que confirma la correlación entre aumento de los precios y crecimiento del esfuerzo de acceso a la vivienda.

El importante aumento de los nuevos préstamos, la persistencia de los bajos tipos de interés y la presencia de expectativas al alza de los precios, han vuelto a estimular la demanda de vivienda. Según la estadística de transmisiones inmobiliarias, las ventas crecieron en un 18,7% en el primer trimestre de 2017 sobre el mismo periodo del año anterior (FIG. 17). De nuevo volvió a destacar el fuerte aumento de las ventas de viviendas de segunda mano, que

crecieron en un 21,2% en el periodo citado, mientras que las ventas de viviendas nuevas retrocedieron en un 3,7%.

Las ventas a extranjeros aumentaron en un 13,2%, por debajo de las ventas a españoles. La proporción de las ventas a extranjeros se mantiene así en el entorno del 17% del total de ventas de viviendas, en un nivel próximo a las 90.000 viviendas al año (FIG. 18). Por autonomías, las ventas a extranjeros alcanzaron el nivel más elevado en el primer trimestre de 2017 en Canarias (39,9%), seguida por Valencia (34%) y Baleares (33,2%) (FIG. 19). En el interior de España y en el norte dicha participación resulta bastante más reducida. En el conjunto de las ventas de viviendas a extranjeros las ventas a británicos supusieron el 14,5% del total, la mayor participación. Le siguen Francia (7,65%), Alemania (7,65%) y Bélgica (6,85%).

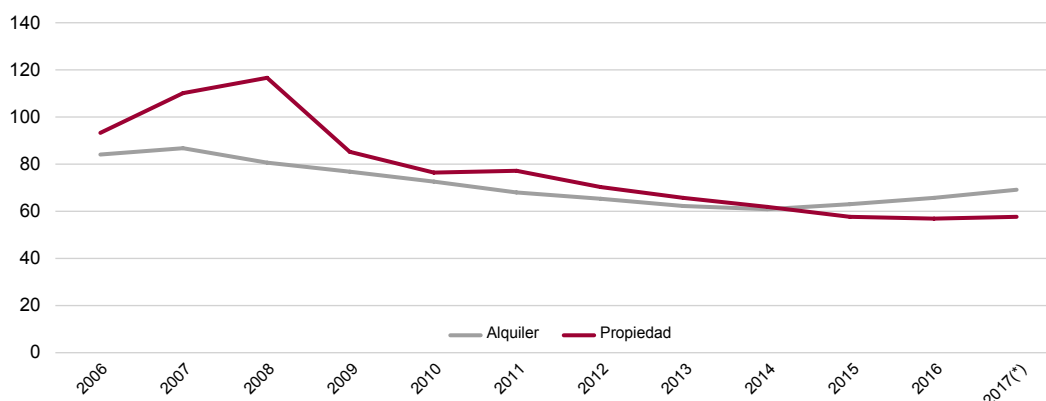


FIG. 16/ Mileurista. Esfuerzo de acceso a la vivienda de 90 m2, alquiler y propiedad (préstamo al 100%), 2006-2017 (previsión)

Fuente: Estimación propia.

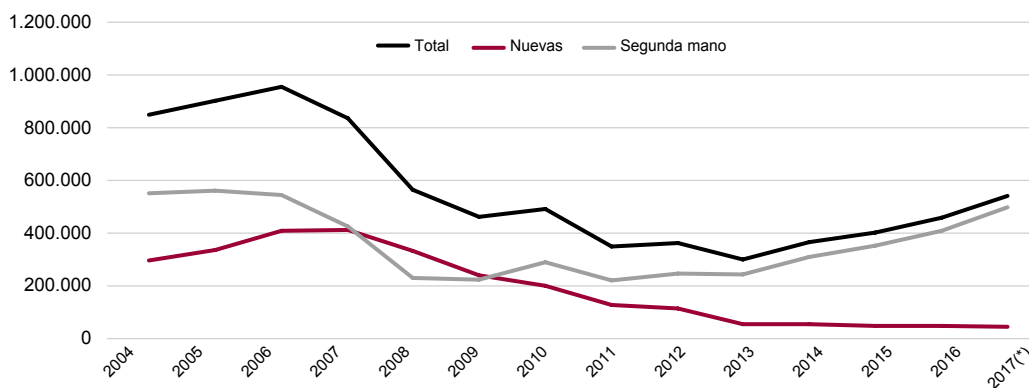


FIG. 17/ Transmisiones de viviendas. Total, nuevas y usadas, 2004-2017 (previsión)

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

Aragón (53,5%), Asturias (33,5%) y Cataluña (27,6%) presentaron los mayores aumentos de ventas de viviendas sobre el año anterior en el primer trimestre de 2017. Solo la autonomía de Rioja presentó una variación negativa de las ventas en dicho periodo (-1,6%).

El aumento de las hipotecas registradas en el primer trimestre de 2017 (11%) fue inferior al de las compraventas registradas (15 %). Ello implica que las compraventas efectuadas con un préstamo hipotecario fueron el 67,2% del total. La proporción citada fue ligeramente inferior a la del año precedente. Dicha evolución refleja la importante presencia de inversores dentro del total de las compras de viviendas.

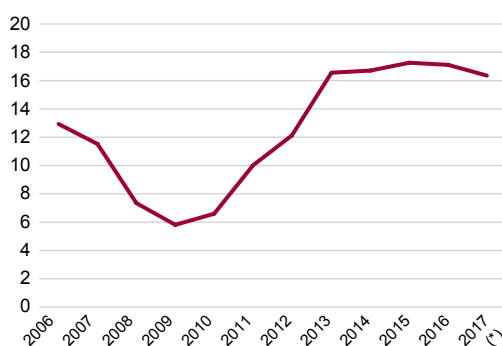


Fig. 18/ Transmisiones de viviendas. Proporción de ventas a extranjeros sobre el total (%). Medias anuales, 2006-2017 (previsión)

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO (notarios).

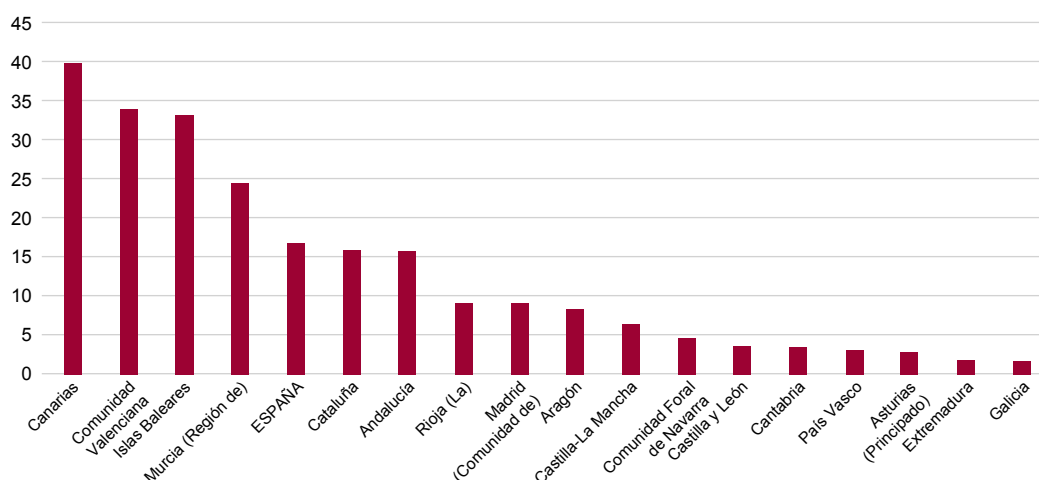


Fig. 19/ Transmisiones de viviendas. Proporción de las ventas a extranjeros (residentes y no residentes) sobre el total de ventas. Primer trimestre de 2017

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

6. Mercado de vivienda (III). Nueva oferta

La mayor demanda de vivienda y los más altos precios de venta habrían de traducirse en un incremento significativo de la nueva oferta de viviendas. La evolución de dicho incremento no resulta homogénea dentro del territorio de España, pero el crecimiento global ha ido tomando fuerza a partir, sobre todo, de 2016. El papel de las Socimis y de los Fondos de Inversión en la recuperación presente de la nueva oferta de viviendas es muy significativa.

Se ha producido, pues, un cambio considerable en la composición de los nuevos promotores de viviendas. No es de excluir que, de persistir la tendencia alcista en precios y ventas, puedan animarse a entrar en el mercado bastantes de los promotores que quedaron fuera del mercado tras la crisis o promotores menos profesionales. Ello dependerá en gran medida de la disposición de los bancos a entrar de nuevo con fuerza en la financiación del mercado promotor de viviendas.

En el primer trimestre de 2017 el total de viviendas iniciadas, estimado a partir de los visados de obra nueva, creció en un 18,7% sobre el mismo periodo de 2016. De persistir dicha tendencia, el total de iniciaciones de viviendas podría alcanzar las 76.000 en 2017 (64.038 en 2016). Los visados para ampliación de vivienda aumentaron en un 58,1% en el mismo periodo de tiempo, y los visados para rehabilitación lo hicieron en un 6,8% (Fig. 20). Estos últimos supusieron el 25,8% del total de

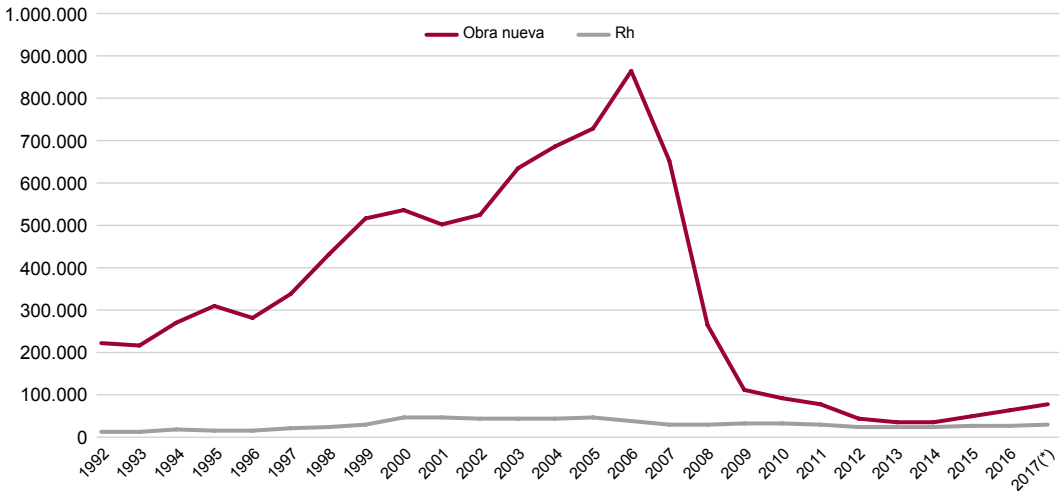


FIG. 20/ Visados de CC. de Aparejadores. Obra nueva y Rehabilitación, totales anuales, 1992-2017 (previsión)
Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

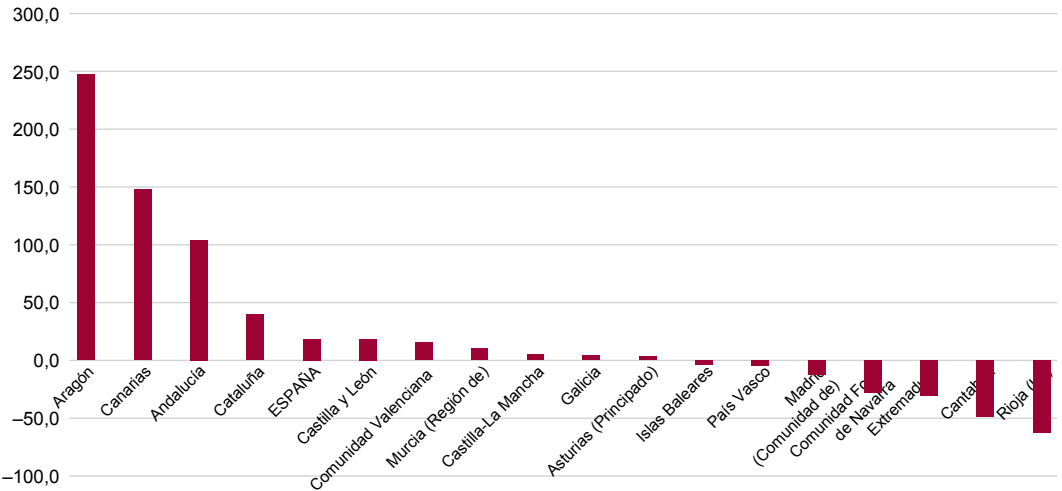


FIG. 21/ Visados de obra nueva. Número de viviendas. Variaciones interanuales, 2017/2016. Primer trimestre de 2017. España y CC. Autónomas (%)
Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

visados de dirección de obra, según información procedente de los Colegios de Arquitectos Técnicos.

Las variaciones interanuales de las viviendas iniciadas en el primer trimestre de 2017 presentaron disparidades espectaculares según las diferentes comunidades autónomas. Los mayores aumentos fueron los de Aragón, Canarias y Andalucía, en los tres casos por encima del 100% de variación. Por el contrario, resultaron muy destacables los descensos sufridos por los visados de obra nueva en vi-

vienda en los casos de Extremadura (-30,6%), Cantabria (-48,4%) y Rioja (-62,7%) (FIG. 21).

Aunque las cifras de viviendas iniciadas quedan todavía lejos de los niveles alcanzados en la última etapa de expansión, los niveles alcanzados en el primer trimestre de 2017 suponen unos niveles de una magnitud considerable (FIG. 22). Se pueden considerar como espectaculares los aumentos interanuales experimentados en algunas provincias andaluzas, casos de Almería (108,8%), Granada (172%) y Málaga (75,4%).

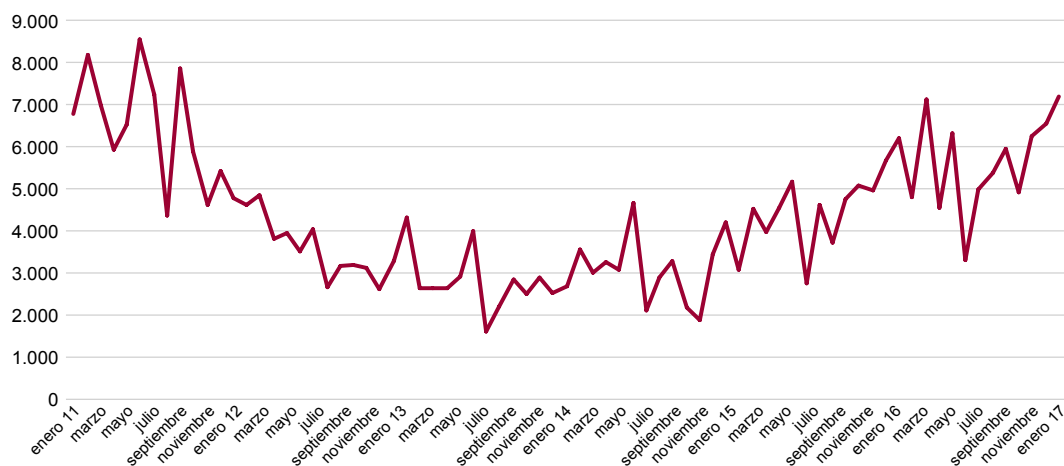


Fig. 22/ Obra nueva, visados. Serie mensual, 2011-2017

Fuente: MOFO.



Fig. 23/ Inversión en vivienda, Contabilidad Nacional Trimestral. Tasas de crecimiento anual, precios constantes, 2007-2017 (previsión)

Fuente: INE.

Según la Contabilidad Nacional Trimestral, la inversión en vivienda (excluye el valor del suelo) creció en un 5,5% sobre el año precedente en el primer trimestre de 2017 (datos a precios constantes). La inversión en vivienda se ha situado así a un nivel del 4,8% del PIB (datos a precios corrientes), por debajo de la construcción no residencial (5,2%). La variación interanual en 2017 de la inversión en vivienda (5,5%) superó ampliamente la correspondiente a la construcción no residencial (0,7%) (Fig. 23). La aportación al crecimiento de la economía en 2017, de acuerdo con el ritmo del primer trimestre de 2017, sería de 0.3 puntos porcentuales por parte del sector de la construcción, de los que 0,25 corresponderían al subsector de la construcción residencial.

Tras nueve años consecutivos de descenso del nivel de viviendas terminadas, en el primer trimestre de 2017 hubo un crecimiento ligero, del 0,4%, en las viviendas terminadas respecto del año precedente (véase Fig. 24). El ritmo alcanzado corresponde a 40.300 viviendas anuales. El 9,4% de dicho total correspondió a viviendas terminadas por parte de cooperativas y de administraciones públicas.

7. Política de vivienda

En el primer trimestre de 2017 las ventas de viviendas protegidas crecieron un 3,5% sobre el mismo periodo del año precedente. El nivel anual correspondiente sería de 21.904 ventas de viviendas de dichas características en 2017, equivalentes a un 4% del ritmo anual del conjunto de ventas de viviendas (Fig. 25).

Los precios de venta de las viviendas de protección oficial vendidas en este periodo (nuevas y de segunda mano) crecieron un 1,9% sobre el año anterior. El nivel alcanzado, según la estadística del Ministerio de Fomento, fue de 1133,5 euros/m², de forma que una vivienda protegida de 90 m² tendría un precio de unos 102.000 euros. Al tratarse de un precio medio, resulta evidente que en los territorios con mayores precios de venta dicho tipo de viviendas podría alcanzar precios considerables (124.000 euros en la Comunidad de Madrid).

Durante la última fase de recesión del mercado de vivienda, las viviendas protegidas siguieron subiendo de precio durante bastante

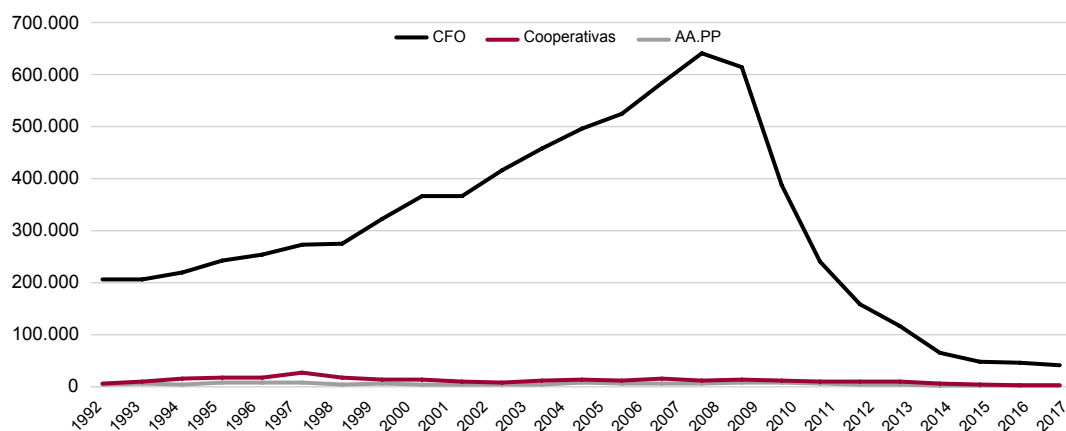


FIG. 24/ Viviendas terminadas-CFO. Totales anuales, 1992-2016 (previsión)

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

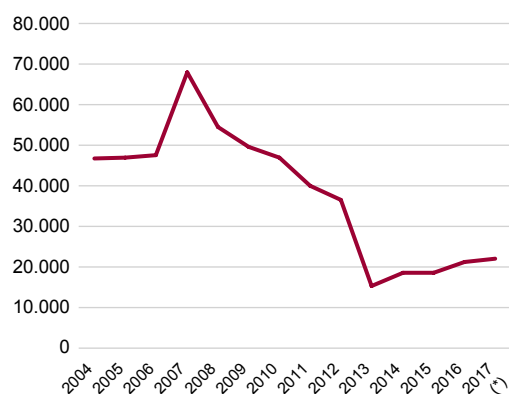


FIG. 25/ Viviendas protegidas: ventas anuales, 2004-2017 (previsión)

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

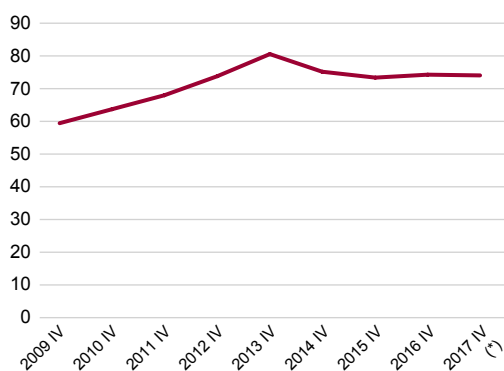


FIG. 25BIS/ Relación porcentual entre los precios de las VPO y los de las viviendas libres (valores de tasación). Serie anual 2009-2017, 4º trimestre (%)

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

tiempo, mientras que los precios de mercado descendieron con fuerza hasta 2013. En este ejercicio el precio medio de tasación de una vivienda protegida supuso el 80,6% del precio de venta de las viviendas libres (FIG. 25 bis). Después de 2013, conforme han crecido los precios de las viviendas libres, los precios de las viviendas protegidas se han ido abarataando relativamente de forma gradual respecto de las viviendas libres, incluso en un periodo como 2017 en el que se ha producido una elevación de tales precios, tras cinco años de descensos consecutivos.

La vivienda protegida en propiedad ha desaparecido del plan de viviendas estatal y se han quedado limitadas a la voluntad de las comunidades autónomas de favorecer la

construcción y venta de dicho tipo de viviendas, tanto de promotores públicos como privados. La cuestión radica en que los precios de venta de dicho tipo de viviendas pueden resultar elevados para los actuales niveles salariales.

Los resultados de la estadística del Consejo General del Poder Judicial señalan que en el primer trimestre de 2017 hubo un aumento de los lanzamientos judiciales, tanto sobre el trimestre precedente como sobre el mismo periodo de 2016. En dicho aumento han influido sobre todo los lanzamientos correspondientes al cumplimiento de la Ley de Arrendamientos Urbanos, que en 2017 vienen a suponer el 56,1% del total de lanzamientos (FIG. 26).

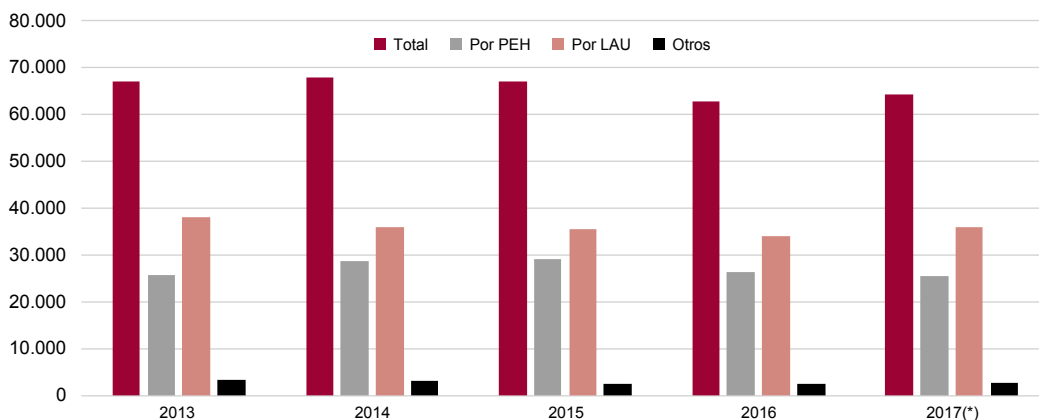


Fig. 26/ Lanzamientos judiciales. Datos anuales, 2013-2017 (previsión)

Fuente: CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL.

Todo indica que la conjunción de precios de venta y de alquileres elevados está dando lugar a un aumento de los alquileres como forma de tenencia, siendo una fórmula frecuente el alquiler de habitaciones en viviendas compartidas. El aumento de presencia de los desahucios correspondientes a impagos de alquileres guarda conexión con la tendencia citada hacia el aumento del alquiler como forma de tenencia, aunque el alquiler recoge la tendencia a la elevación de los precios correspondientes.

Se echa en falta la presencia de una estadística de precios del alquiler de viviendas, puesto que la rúbrica de «viviendas en alquiler» del Índice de Precios de Consumo no recoge la tendencia alcista que se está produciendo en los alquileres, que si aparece en las estadísticas divulgadas por parte de algunos portales inmobiliarios.

En los primeros días de mayo de 2017 el gobierno, a través de la Web del Ministerio de Fomento, ha divulgado el «Borrador Real Decreto Plan Estatal de Vivienda 2018-2021». Dicho texto está abierto a sugerencias por parte de las autonomías y agentes sociales, y está previsto que entre en vigor el 1º de enero de 2018. El Plan citado sustituiría al Plan 2013-2016, que todavía se está aplicando en 2017.

El vigente plan 2013-2016, prorrogado a 2017, está transcurriendo con escasa incidencia en los problemas de acceso a la vivienda que la recuperación del mercado está ocasionando. Respecto del anterior, el nuevo plan anunciado refuerza las ayudas al alquiler y a la construcción de nuevas viviendas con destino a dicha forma de tenencia. Se introduce como principal novedad una ayuda directa

a la compra de vivienda para los jóvenes de menos de 35 años.

Se puede anticipar que dentro del futuro plan se incluyen tres piezas relevantes. La primera son las ayudas al inquilino, que exigirán que en el hogar del beneficiario los ingresos no superen el tope de 3 IPREMs (1.880 euros/mes). Las ayudas cubrirán el 40% del alquiler (50% para jóvenes de menos de 35 años), que no deberá pasar de 600 euros/mes (ampliable) y tendrán un tope temporal de tres años.

El segundo componente es el de fomento del parque de viviendas de alquiler. Esta pieza del programa, que es la que mejor responde en teoría a los problemas del momento, incluye ayudas al promotor, de hasta 36.750 euros, y establece un tope de siete euros/m²-mes en el alquiler a pagar por los arrendatarios. Los adquirentes pueden tener ingresos de hasta 4,5 IPREMs (2.819 euros/mes) y la vivienda se mantendrá en alquiler hasta 25 años. No se especifican detalles acerca de la dimensión ni características de las viviendas a construir.

El borrador de programa pone tope al tiempo en el que una vivienda subvencionada para el alquiler se tiene que mantener bajo dicha forma de tenencia. Ello implicaría que el alquiler es una situación transitoria y que, antes o después, el camino lleva a la propiedad. España tenía en 2016 (Encuesta Continua de Hogares) un 77,5% de viviendas principales en propiedad y un 17,3% de alquiler, del que solo un 2% eran viviendas sociales de alquiler.

No hay, pues, en España un parque social de viviendas de alquiler. Si se quiere fomentar la creación de un parque de viviendas de alquiler

no debería de ponerse un tope temporal a las viviendas que vayan a integrar el mismo. El alquiler aparece, pues, como una situación de paso, con lo que difícilmente se podrá generar un parque de viviendas sociales en alquiler de dimensión significativa.

El tercer componente relevante es el de las ayudas al acceso a la propiedad, para el caso de jóvenes de menos de 35 años que adquieran una vivienda en propiedad. La ayuda en cuestión asciende a 10.800 euros. Esta cifra equivale a menos de la mitad del pago de entrada de la vivienda con un precio medio de venta frecuente en este momento. El joven adquirente no deberá de ingresar más de los 1.880 euros/mes y habrá de mantener la vivienda al menos cinco años.

El programa puede ayudar a la compra de vivienda y también ayudar a los bancos a eliminar el elevado stock de viviendas que afecta a sus balances con nula rentabilidad, como se ha advertido entre los problemas que han acosado al Banco Popular. España pasa por un momento de importantes aumentos en los precios de los alquileres y en los precios de venta de las viviendas. Las ayudas directas al alquiler y a la propiedad, requieren de un aumento de la oferta de viviendas de alquiler,

para impedir suban más los precios y los alquileres.

El nuevo programa debe de dotarse de objetivos cuantitativos, desglosados por autonomías. Debería de introducirse la obligación de los ayuntamientos de establecer un registro de demandas de vivienda por parte de los hogares sin posibilidad de acceso a los precios del mercado.

Es de desear que el nuevo plan tenga una mayor dotación de recursos que la del vigente Plan 2013-16, y que se defina y concrete mejor el programa de fomento del parque de viviendas de alquiler. Este último puede contribuir a reforzar el débil peso de la vivienda de alquiler en España.

Resultaría conveniente, asimismo, que se establezca un sistema de información regular y periódica sobre la ejecución del nuevo instrumento. El Plan debe de ser noticia no solo en el momento de su aprobación, sino que tiene que poder seguirse mes a mes el grado de ejecución del mismo. A lo anterior hay que unir la necesidad antes citada de crear un índice de precios de alquileres, actuación que se está preparando a nivel local en algunos grandes ayuntamientos.

8. Bibliografía

COMISIÓN EUROPEA, (2017): *European Economic Forecast*. Spring, 2017, mayo.
FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2017): *World Economic Outlook, Capítulo 1, «Global prospects and policies»* Abril.

FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, María Jesús (2017): «Sopla un nuevo viento de cola». *El País de los Negocios*, 28 de mayo.

La Agenda Urbana de la Unión por el Mediterráneo

Eduardo DE SANTIAGO RODRÍGUEZ

Doctor Arquitecto. Consejero Técnico Subdirección General de Urbanismo, Ministerio de Fomento

RESUMEN: La región mediterránea es una de las más urbanizadas del mundo, y, de cara al futuro, debe afrontar una serie de importantes retos, como el crecimiento demográfico, las migraciones, la mitigación y adaptación al cambio climático, la desigualdad, la provisión de vivienda, etc. La Unión por el Mediterráneo (UPM) ha aprobado en mayo de 2017 una «Agenda Urbana de la UPM». El artículo describe la génesis de esta Agenda Urbana, su contenido y el marco operativo propuesto, así como su relación con las Agendas Urbanas de Naciones Unidas y de la Unión Europea que se aprobaron en 2016.

DESCRIPTORES: Agenda Urbana. Unión por el Mediterráneo. Cooperación internacional. Desarrollo urbano sostenible.

1. Introducción: los retos del desarrollo urbano sostenible en el Mediterráneo

La región mediterránea se caracteriza por tener una de las tasas de urbanización más altas del planeta, de modo que en la actualidad casi el 60% de su población habita en zonas urbanas, distribuyéndose del siguiente modo: además de dos grandes megalópolis (El Cairo y Estambul, de casi 16 y 11 millones de habitantes respectivamente, que son la decimotercera y decimoctava ciudades más grandes del mundo), aproximadamente la mitad de los habitantes urbanos de la región vive en ciudades medias con una población inferior a 300.000 habitantes (unas 3.000), mientras que sólo el 18% habita en ciudades grandes, con una población comprendida entre 300.000 y 1.000.000 de habitantes (85 ciudades). El peso relativo de las capitales políticas y económicas mediterráneas es muy importante, pues concentran la mayor parte de las actividades económicas y los recursos

financieros, aun sólo albergando un tercio de la población urbana total. (PLAN BLEU-PNUE, 2011, p. 4).

Pero además, la tasa de urbanización está creciendo también de forma muy acelerada, de modo que se espera que para el año 2030 la población urbana de la región mediterránea aumente otros 22,5 millones adicionales, sobre todo debido a la intensidad de las migraciones del medio rural al medio urbano y al crecimiento demográfico interno de las ciudades. Sin embargo, este incremento no será igual para todos los Estados: se estima que, hacia el año 2050, la población urbana de los países mediterráneos europeos se estabilizará en torno a los 170 millones de personas (frente a los 140 millones de 2005), mientras que en los países ribereños del sur y del este del Mediterráneo (PSEM) seguirá creciendo hasta duplicarse, pasando de los 151 millones de 2005 a más de 300 millones en 2050 (PLAN BLEU- PNUE, 2011, p.4), concentrándose con especial intensidad en las regiones costeras, frente al estancamiento o despoblación de las interiores.

Este crecimiento de la población urbana en los PSEM generará en un futuro inmediato una fuerte demanda de vivienda, así como de instalaciones y de servicios urbanos, que los expertos estiman en casi 42 millones de nuevas viviendas para 2030, situadas principalmente en las ciudades y zonas costeras. (PLAN BLEU- PNUE, 2011, p. 5).

Además de la provisión de vivienda nueva para atender estas necesidades, será necesario también mejorar la calidad de los asentamientos urbanos ya existentes, pues históricamente la expansión urbana en los PSEM ha estado impulsada por diversas formas de urbanización «espontánea» o «irregular». Dependiendo de los países y ciudades, entre el 30 y el 70% de los ciudadanos han tenido acceso a su hogar a través del sector informal, de manera legal o ilegal, lo que ha generado un crecimiento no planificado y la aparición de suburbios extendiéndose desordenadamente en las periferias de las ciudades, con un difícil acceso al agua, al saneamiento y a otros servicios urbanos básicos. (PLAN BLEU- PNUE, 2011, p.5). Por tanto, la mejora de la calidad de las viviendas existentes y la provisión de infraestructuras y de servicios públicos en estos asentamientos son aspectos fundamentales para la mejora del nivel de vida de las personas a los que debe hacerse frente en la región.

Este modelo de desarrollo urbano precipitado y no planificado ha provocado también un rápido declive y deterioro de algunos centros históricos, poniendo en peligro el patrimonio cultural, los paisajes y la identidad singular de estas ciudades, de modo que su recuperación y puesta en valor es otro de los grandes retos de futuro en los PSEM.

Como se apuntaba más arriba, el crecimiento de la urbanización presionará intensamente sobre los servicios e infraestructuras existentes y supondrá un notable incremento en el consumo de recursos. Así, por ejemplo, se prevé que la región mediterránea experimentará, bajo el efecto combinado de la presión demográfica y del crecimiento económico, un fuerte aumento de la demanda de energía, que se multiplicará por 1,5 veces antes de 2030. Además, del 60 al 70% del consumo final de energía será en el sector residencial, terciario y de la construcción. (PLAN BLEU- PNUE, 2011, p.5). Se espera que esta demanda de energía crezca de 4 a 5 veces más rápidamente en los PSEM que en los países del norte, que pasarán a representar más del 42% de la demanda total de energía en la cuenca mediterránea hacia 2030, frente al 30% que suponían en 2007.

(PLAN BLEU- PNUE, 2011, p.5). En este panorama, el consumo de energía en el sector de la edificación tiene una importancia extraordinaria, pues se estima que, dependiendo de los países, sólo el sector «residencial formal» (es decir, la vivienda producida convencionalmente) consume actualmente entre el 21% y el 51% de la producción nacional de electricidad (PLAN BLEU- PNUE, 2011, p.8) y representa por sí solo el 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de los edificios. Por ello, el sector de la edificación resulta especialmente importante de cara al futuro, ya que permite actuar tanto en el lado de reducción de la demanda (mediante medidas de mejora de la eficiencia energética) como desde el lado de la oferta (mediante la inclusión de energías renovables). Se estima que este sector podría proporcionar en el futuro hasta un 60% de ahorro de energía a precios relativamente competitivos. (PLAN BLEU-PNUE, 2011, p. 8).

Por otra parte, la región mediterránea -y sus áreas urbanas en particular- se caracterizan por ser una de las zonas del planeta con mayor vulnerabilidad a los efectos negativos del cambio climático y del calentamiento global, tales como las sequías, la escasez de agua, las olas de calor, los incendios forestales y la erosión costera, que ya están afectando cada vez más al medio ambiente y a las actividades humanas en la región.

Finalmente, diferentes causas de naturaleza política, social y económica están generando importantes desplazamientos de población en determinados países de la región, produciendo flujos migratorios internos y de refugiados, no sólo ya en el interior de dichos países, sino también hacia el exterior, e importantes flujos desde la ribera sur hacia los países europeos.

2. La Unión por el Mediterráneo y el Desarrollo Urbano: Primeros pasos y Estrategia Euro Mediterránea de Desarrollo Urbano Sostenible

La Unión para el Mediterráneo (en adelante, UPM) surge del llamado Proceso de Barcelona, que puso en marcha la Unión Europea en 1995, entre los Estados Miembros de la UE y los países de la ribera sur y este, como mecanismo de coordinación internacional entre todos los Estados del Mediterráneo. Con la denominación final de UPM se puso en marcha oficialmente durante la Cumbre de París para

el Mediterráneo que tuvo lugar el 13 de julio de 2008, y desde ese momento se la vincula al anterior Proceso de Barcelona, conociéndose como: «Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo». La UPM está integrada por los 28 Estados Miembros de la Unión Europea y por 15 Estados norteafricanos y de Oriente Medio del ámbito mediterráneo, miembros a su vez de la Liga Árabe, incluyendo también al Estado de Israel. La sede del Secretariado de la UPM está en Barcelona.

La UPM tiene varias líneas de trabajo, siendo una de ellas el desarrollo urbano, sobre la que se comenzó a trabajar en 2011. Tras una reunión preparatoria de Directores Generales, celebrada en Rabat los días 12 y 13 de septiembre de 2011, el 10 de noviembre de 2011 se celebró en Estrasburgo la primera Reunión Ministerial sobre Desarrollo Urbano Sostenible de la UPM. En esta Reunión se aprobó una Declaración Ministerial (UfM UNION FOR THE MEDITERRANEAN, 2011) en la que se propuso desarrollar una Estrategia Euromediterránea de Desarrollo Urbano Sostenible, que debería constar de 4 elementos:

- Un Marco de Referencia (Guidance Framework), especificando los principios y valores del desarrollo urbano sostenible en la región, y que sirviera como base de partida a las autoridades que promuevan iniciativas de desarrollo urbano sostenible.
- Un llamamiento a las instituciones internacionales de financiación, para favorecer la financiación de proyectos concretos de desarrollo urbano sostenible en los PSEM. En este sentido se animó a los Estados a apoyar la implementación de estos proyectos, y a las autoridades urbanas y territoriales correspondientes a presentar al Secretariado de la UPM proyectos concretos de desarrollo urbano sostenible, de modo que, si cumplen los requisitos establecidos puedan recibir la etiqueta de aval de la UPM y ser apoyados por ésta para recibir financiación de diversas instituciones internacionales.
- Un estudio para determinar si pudiera ser necesaria la creación de una Agencia Urbana para el Mediterráneo, complementaria al propio Secretariado de la UPM¹.

Un Premio para las innovaciones urbanas, de cara a identificar y promover las buenas prácticas.

En la Reunión de Ministros de Estrasburgo se acordó la creación de un grupo de trabajo Ad-Hoc de Oficiales Senior Expertos (SOM) en desarrollo urbano, con el apoyo del Secretariado de la UPM, que sería el encargado de desarrollar la Estrategia Euromediterránea de Desarrollo Urbano Sostenible. Este grupo de Oficiales Senior Expertos en desarrollo urbano está compuesto por representantes de los Ministerios con responsabilidad en los temas urbanos en cada uno de los Estados participantes en la UPM, y por los representantes de una serie de instituciones relacionadas con el desarrollo urbano o la financiación en la región Mediterránea. El grupo Ad-Hoc SOM de Oficiales Senior Expertos se reunió en 5 ocasiones durante 2012 y 2013 para desarrollar los trabajos de la Estrategia Euromediterránea de Desarrollo Urbano Sostenible encargada por los Ministros en Estrasburgo, que fueron completados en 2013².

Por su parte, desde entonces también se ha puesto en marcha la financiación de proyectos respaldados por la UPM mediante la concesión de la etiqueta que avala su calidad. Entre ellos pueden citarse: el proyecto de Taparura en Sfax, Túnez (400 millones de €) que prevé la descontaminación de una zona costera muy degradada y su desarrollo urbanístico, el del desarrollo del Valle de Bouregreg en el área metropolitana de Rabat-Salé-Témara en Marruecos (394 millones de €), el proyecto de Regeneración Urbana de Jericó, Palestina (6,5 millones de €) o el Gestión Integrada de Residuos en Esmirna, Turquía (110 millones de €).

Desde el punto de vista operativo y de financiación, también hay que destacar la Urban Projects Finance Initiative (UPFI)³, que es una iniciativa para la financiación de proyectos concretos (como alguno de los mencionados arriba), y que cuenta con fondos de la Comisión Europea y está codirigida por la Agence Française de Développement (AFD) y el BEI (Banco Europeo de Inversiones) bajo los auspicios de la UPM.

¹ Una vez realizado, el estudio concluyó que dicha Agencia no era necesaria.

² La información sobre el resultado de las reuniones puede consultarse en:

http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/ACTIVIDAD/UPM/

³ El lanzamiento por parte del Secretariado de la UPM de

la Urban Projects Finance Initiative (UPFI) se realizó en la reunión del SOM de la UPM, celebrado el 7 y 8 de abril de 2014. El 10 de junio de 2015 se celebró también en la sede del Secretariado de la UPM en Barcelona un Workshop sobre la UPFI.

Desde entonces, la UPFI ha identificado 20 proyectos de desarrollo urbano en el Mediterráneo, de los cuales, 3 han recibido también el aval de la etiqueta de la UPM.



FIG. 1/ Proyecto de Taparura, en la ciudad de Sfax, Túnez: vista del estado actual

Fuente: UPM UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO.
(<http://ufmsecretariat.org/>)



FIG. 2/ Proyecto de Taparura, en la ciudad de Sfax, Túnez: vista de la propuesta final

Fuente: UPM UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO.
(<http://ufmsecretariat.org/>)

3. La Segunda Reunión Ministerial sobre Desarrollo Urbano Sostenible de la UPM (2017) y la Declaración de El Cairo

Apoyándose en un conjunto de documentos internacionales ya aprobados⁴, y en particular en la Declaración de la Primera Reunión Ministerial de la UPM sobre Desarrollo Urbano Sostenible de 2011, que sentó las bases de la cooperación en materia de desarrollo urbano sostenible en el marco de la UPM, en la Nueva Agenda Urbana aprobada en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano (HABITAT III) celebrada en Quito en octubre de 2016, y de acuerdo con una serie de trabajos técnicos preparatorios desarrollados previamente⁵, los días 21 y 22 de mayo de 2017 se celebró en el Cairo una Segunda Reunión Ministerial de la UPM sobre Desarrollo Urbano Sostenible. La Reunión estuvo copresidida por el Ministro de Asuntos Municipales del Reino de Jordania, como representante de la Presidencia de turno de la UPM, y por la Comisaria Europea de Política Regional y Urbana, Corina Crețu, en representación de la UE, y asistieron a la misma el Secretario General de la UPM y los Ministros y representantes de los países miembros de la UPM. El resultado de esta Reunión fue la aprobación de una nueva Declaración Ministerial sobre «La Agenda Urbana de la Unión por el Mediterráneo» (UfM UNION FOR THE MEDITERRANEAN, 2017).

⁴ Entre otros: la Declaración de El Cairo sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, adoptada en diciembre de 2015, el Pacto de Ámsterdam sobre la Agenda Urbana Europea de 2016, Acuerdo de París sobre Cambio Climático y COP22 de Marrakech, la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible (cuyo objetivo 11 se refiere a «ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles»).

En la Reunión también se presentó el proyecto de mejora y rehabilitación de los barrios de Imbaba y Al-Warraq en Giza (Egipto). Este proyecto había recibido la etiqueta de aval de la UPM el 2 de junio 2014 y se lanzó oficialmente en la Reunión Ministerial de 2017. Los promotores son el Ministerio de Vivienda, Equipamiento y Comunidades Urbana de Egipto y las autoridades de Giza. Será el primer gran proyecto que se desarrolle enmarcado en la iniciativa UPFI y su financiación estimada es de 100 millones de €, con la participación de la Comisión Europea y la Agence Française de Développement (AFD). El proyecto se centra en la mejora de dos de los barrios de infravivienda más densos y poblados del área metropolitana de El Cairo, aprovechando el impulso que supondrá la transformación del antiguo emplazamiento del aeropuerto de Imbaba en una zona urbana mixta, donde se crearán equipamientos públicos y espacios verdes y de esparcimiento que mejorarán las dotaciones de toda el área. En los barrios mencionados se mejorarán las viviendas, la urbanización y los servicios urbanos de saneamiento, agua y suministro de energía.

4. La Agenda Urbana de la Unión por el Mediterráneo

Mediante la Declaración de El Cairo, los Ministros acordaron establecer la Agenda Urbana de la Unión por el Mediterráneo, en la que cabe destacar los siguientes elementos:

⁵ Entre los cuales cabe destacar nuevamente el trabajo realizado por el grupo de trabajo Ad-Hoc SOM de Oficiales Senior Expertos en desarrollo urbano, que se reunió en dos ocasiones (en Barcelona, el 24 de noviembre de 2016, en Bruselas el 28 de febrero de 2017) para preparar dicho documento, y las lecciones sobre financiación aprendidas a través de la experiencia de la UPFI.

a) Enfoque general y objetivos

Los Ministros, acordaron que, de conformidad con la legislación, las estrategias, los planes y las políticas nacionales respectivas:

- La Agenda Urbana de la UPM tiene por objeto aprovechar todo el potencial y apoyar la contribución de las Áreas Urbanas para alcanzar la dimensión urbana de los objetivos de la Agenda 2030 y de la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas.
- La Agenda Urbana de la UPM se esforzará por establecer en los países mediterráneos un enfoque integrado y coordinado tanto de las políticas urbanas, como de la legislación y de las inversiones que tengan un impacto potencial sobre las ciudades, para contribuir con ello a la cohesión regional y social mediante la reducción de la brecha socioeconómica entre las áreas urbanas y rurales, así como de las desigualdades internas en las propias zonas urbanas.
- La Agenda Urbana de la UPM busca de forma muy especial fomentar la aportación de las autoridades locales, incluida la Asamblea Regional y Local Euromediterránea, en el diseño y ejecución de las políticas urbanas, respetando no obstante las estructuras políticas y administrativas nacionales ya existentes. Por tanto se establece como un objetivo de la Agenda Urbana de la UPM facilitar un trabajo más sistemático y coherente a las autoridades locales.
- La Agenda Urbana de la UfM se basa en un enfoque holístico, integrado, y a largo plazo del desarrollo urbano sostenible, considerado como:

«necesario para promover una gestión bien administrada, económicamente próspera, socialmente inclusiva y con enfoque de género, justa, segura, sana, accesible y resiliente, así como ecológicamente sostenible, con un uso eficiente de los recursos y de bajo consumo de carbono»⁶.

Se hace además un reconocimiento explícito al papel central que debe jugar una herencia cultural tan rica y diversa como la mediterránea, y se hace un llamamiento a la preservación y la promoción del patrimonio cultural y natural en la región. Se establece también que la planificación y una gestión urbana eficiente deben ser elementos necesarios del enfoque integrado que se pretende promover, junto con la disponibilidad de espacio público, como condición fundamental para la

participación y el desarrollo del sentimiento de arraigo y pertenencia de la ciudadanía. Por todo ello, se considera que este enfoque integrado permitirá a los Estados Miembros de la UPM impulsar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SDG).

b) Principios

En la Declaración se afirman los siguientes principios:

- La sostenibilidad a largo plazo sólo puede lograrse si se actúa simultáneamente sobre todas sus dimensiones: la social, la ambiental, la económica y la cultural.
- El desarrollo urbano sostenible también es primordial para la inclusión social y la reducción de la pobreza.
- El desarrollo urbano sostenible se debe sustentar en un enfoque basado en los derechos («rights based approach»), lo que enlaza con el concepto del «derecho a la ciudad» incluido en la Declaración de Quito de Habitat III.
- El desarrollo urbano sostenible también debe tener en cuenta los retos de las distintas amenazas que plantea actualmente la seguridad en las ciudades.
- El desarrollo urbano sostenible debe tener en cuenta la diversidad de tipos de ciudades existentes en el Mediterráneo, y entenderlas dentro sus respectivos contextos territoriales, prestando especial atención a la integración entre el desarrollo rural y la política agrícola, con el fin de reforzar la cohesión territorial mediante las interrelaciones entre las dinámicas urbanas y rurales. En línea con esta idea, se reconoce que no existen soluciones únicas generalizables para todas las ciudades, sino que deben plantearse soluciones específicamente diseñadas para cada caso concreto («área based approach»), partiendo de su población, dinámicas, historia, identidad, localización, etc.
- El enfoque integrado del desarrollo urbano sostenible debe tener simultáneamente en cuenta todas dimensiones e intereses relevantes para el desarrollo urbano y ser el resultado de un proceso en el que se coordinen los aspectos espaciales, sectoriales y temporales.
- La eficacia de los planes de desarrollo urbano sostenible sólo puede lograrse si se acompañan de una estrategia de desarrollo rural que equilibre el atractivo entre las zonas urbanas y las rurales, permitiendo la movilidad entre ellas mediante un sistema de transporte moderno, sostenible y eficiente e

⁶ UfM Union for the Mediterranean (2017). Traducción propia.

invirtiendo en las zonas rurales para crear empleo en ellas y dotarlas con los servicios necesarios, tales como salud y educación.

- Las autoridades locales están llamadas a jugar un importante papel en el diseño de las políticas urbanas y deben tener un su papel crucial para su futura implementación incluyendo su seguimiento, y revisión.
- La Agenda Urbana de la UPM, tendrá que ser implementada a través de un conjunto articulado de acciones como la mejora de la capacidad para prestar servicios públicos eficaces, la movilización de fondos nacionales e internacionales, el fomento de la planificación espacial y territorial, el estímulo del comercio y las inversiones, la movilización del sector privado, el fomento de la ciencia, la tecnología, la innovación y la formación profesional.

c) Compromisos

En la Declaración, los Ministros también expresaron su compromiso para:

- Apoyar la participación efectiva, siempre de conformidad con las políticas y la legislación nacional, de las autoridades locales en la ejecución de la Agenda Urbana de la UPM. En concreto, esto significa facilitarles el acceso a todas las fuentes de financiación públicas y privadas disponibles, tal como se establece en la Addis Abeba Action Agenda, así como a la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) y aquellos marcos que faciliten la combinación de la AOD con subvenciones u otras formas de financiación.
- Desarrollar y ejecutar la Agenda Urbana de la UPM de conformidad con las políticas y reglamentaciones nacionales, con la participación activa de las autoridades locales, de sus asociaciones y de la sociedad civil, incluyendo de forma transparente a otros actores como organizaciones no gubernamentales, representantes del sector privado, etc.
- Reforzar aún más la capacidad de las autoridades locales mediante programas de creación de capacidad e intercambio de buenas prácticas para garantizar la ejecución de proyectos urbanos. A este respecto, los Ministros tomaron nota del programa URBACT⁷ en la UE y alentaron los Estados

miembros y a la Comisión Europea a que promuevan una iniciativa similar para los países mediterráneos.

- Proporcionar y facilitar la prestación de asistencia técnica y la transferencia de tecnología para soluciones innovadoras y sostenibles, basándose en las experiencias previas de la Iniciativa de Financiación de Proyectos Urbanos UPFI.
- Fortalecer el acceso a la financiación mediante la mejora de los mecanismos de financiación, la combinación de fuentes y fondos, y la participación del sector privado mediante asociaciones público-privadas, con especial atención a los países y ciudades que albergan a migrantes y refugiados.
- Continuar trabajando para resolver los diversos conflictos que han generado los flujos migratorios, alentando un diálogo constructivo e inclusivo a través de un enfoque integral de las migraciones que aborde tanto la dimensión de seguridad, como la cooperación para el desarrollo y el respeto a la dignidad humana, mientras se trabaja paralelamente para erradicar las raíces y causas de la migración irregular.

d) Prioridades temáticas

La Agenda Urbana de la UPM identifica una serie de prioridades temáticas de trabajo, que son las siguientes:

- Normativa y legislación en materia urbanística: promoción del uso del planeamiento urbano, desarrollo de instrumentos de política de suelo, legislación urbanística, herramientas de implementación.
- Desarrollo urbano y territorial equilibrado: policentrismo, desarrollo territorial integrado, relaciones urbano-rurales, urbanización costera vs. despoblación interior, ciudad compacta.
- Medio Ambiente: gestión sostenible de los recursos —con especial atención a la gestión de la energía, el agua y los residuos—; protección y desarrollo sostenible de la costa; uso sostenible del suelo y protección de los ecosistemas y el paisaje; reducción del desarrollo urbano difuso —«urban sprawl»—; reducción de los riesgos y resi-

⁷ 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 €.

El actual URBACT III da continuidad a los programas previos URBACT I (2003-2006) y URBACT II (2007-2013), y cubre más de 550 ciudades de 29 países europeos.
<http://urbact.eu/>

liencia urbana; planificación y gestión sostenible del turismo.

- **Clima:** resiliencia urbana a través de la integración intersectorial de la adaptación al cambio climático; Infraestructura Verde y soluciones basadas en la naturaleza —«green based solutions»—; identificación de riesgos y vulnerabilidades; desarrollo de sistemas e indicadores de seguimiento.
- **Habitat y vivienda:** vivienda sostenible, asequible y adecuada; provisión de servicios urbanos básicos —agua, saneamiento, gestión de residuos, electricidad—; regeneración urbana y espacios públicos de calidad, con especial atención a los centros históricos, zonas industriales y portuarias; mejora de los asentamientos informales; sostenibilidad edificatoria; desarrollo y gestión endógena a escala de vecindario; promoción de los usos mixtos y de los barrios socialmente diversificados.
- **Transporte y Movilidad:** movilidad urbana sostenible, transporte público eficiente y asequible, movilidad no motorizada segura; soluciones de transporte intermodal, soluciones inteligentes e innovadoras, coordinación entre planificación de la movilidad y planeamiento urbano.
- **Migraciones:** refuerzo de las capacidades y de los servicios básicos que las ciudades ofrecen a los migrantes y refugiados; gestión de los flujos y migraciones del medio rural al urbano; refuerzo de la cooperación y coordinación interadministrativa e internacional en materia migratoria.
- **Medios de implementación.** Sobre este eje temático transversal se sugieren 3 líneas de trabajo: Actividades para el fomento de las capacidades o «capacity building» (asistencia técnica y formación para las autoridades locales y formación; desarrollo de la planificación urbana local y de las capacidades para su implementación; cooperación entre ciudades), Financiación (creación de capacidades para mejorar los mecanismos de acceso a las fuentes de financiación y de gestión de los fondos; apoyo y mejora de las finanzas municipales y de los sistemas fiscales; cooperación internacional) y Transferencia de conocimiento (apoyo a las oficinas nacionales de estadística y desarrollo de datos y Sistemas de Información Geográfica SIG; elaboración de indicadores de sostenibilidad, bienestar y vulnerabilidad que permitan comparar la situación actual y las tendencias futuras, tanto a nivel nacional como internacional; fomento del desarrollo de una definición armonizada de «ciudad», desarrollada por la Comisión Europea, la OCDE y el Banco Mundial).

e) Marco Operativo de la Agenda Urbana de la UPM y acciones concretas

La Agenda Urbana de la UPM se desarrollará mediante un conjunto coherente de acciones que consistirán en:

- La identificación de prioridades temáticas comunes, con el fin de que la Agenda Urbana de la UPM se centre en una serie de temas prioritarios;
- una coordinación más eficaz (que se materializará fundamentalmente a través de la creación de unos Grupos de Trabajo Temáticos) que permita la cooperación multinivel y la coordinación intersectorial (horizontal y vertical), para poder ofrecer soluciones más eficaces a los desafíos urbanos y garantizar un enfoque más integrado de las políticas;
- el intercambio de conocimientos y experiencias;
- la participación en las iniciativas existentes relacionadas con el desarrollo urbano sostenible que acompañan a los acuerdos multilaterales, siempre y cuando los Estados Miembros, sus gobiernos y autoridades locales lo consideren pertinente.

Para todo ello, se ha acordado establecer una Plataforma Regional de la UPM sobre Desarrollo Urbano Sostenible (UfM REGIONAL PLATFORM ON SUSTAINABLE URBAN DEVELOPMENT) como instrumento de gobernanza multinivel, constituida por Grupos de Trabajo Temáticos, que será la encargada de desarrollar operativamente la Agenda Urbana de la UPM. Su composición incluirá a los representantes expertos en asuntos urbanos de los Estados Miembros, a la Comisión Europea, al Servicio Europeo de Acción Exterior, los órganos asesores de la UE (el Comité de las Regiones – CoR–, el Consejo Económico y Social Europeo–CESE–), la Asamblea Regional y Local Euromediterránea, el Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (EBRD) y otras instituciones pertinentes.

Los Grupos de Trabajo Temáticos que se constituyan dentro de la mencionada Plataforma deben funcionar de manera abierta y transparente, abriéndose a la participación de profesionales y agentes relevantes para cada uno de sus temas, y desarrollar un enfoque de «abajo hacia arriba» («bottom-up») que permita identificar y afrontar los problemas existentes basándose en las experiencias y buenas prácticas de áreas urbanas concretas. El resultado de su trabajo será formular propuestas específicas en 3 ámbitos: la mejora del inter-

cambio y transferencia de conocimientos, el fomento de soluciones innovadoras y sostenibles, y la mejora de la accesibilidad a la financiación de proyectos relacionados con el tema de los grupos de trabajo.

f) Gobernanza de la Agenda Urbana de la UPM

Todas las actividades de la Agenda Urbana de la UPM serán coordinadas por el grupo Ad-Hoc SOM de Oficiales Senior Expertos sobre desarrollo urbano sostenible. Este grupo se encargará de asegurar que las acciones sean concebidas y apoyadas por los representantes de los Estados Miembros encargados de asuntos urbanos, por la Comisión Europea y por otros socios de la UPM, que se refuercen mutuamente (sobre todo, entre los diferentes temas de trabajo propuestos) y que tengan el impacto más efectivo posible en la UPM y en particular en la formulación de nuevas políticas, actividades y esquemas de financiación. El Grupo Ad-Hoc SOM de Oficiales Senior Expertos sobre desarrollo urbano sostenible también dará las orientaciones precisas y seguirá el progreso de los Grupos de Trabajo que se constituyan para cada prioridad temática, informando de su avance en las futuras Reuniones de Ministros de la UPM de Desarrollo Urbano Sostenible que se convoquen y evaluará antes de 2020 el conjunto de acciones de la Agenda Urbana de la UPM.

g) Tareas para el Secretariado de la UPM

Los Ministros encargaron al Secretariado de la UPM dos tareas concretas; la primera, crear y coordinar la citada Plataforma Regional de la UPM sobre Desarrollo Urbano Sostenible (UfM REGIONAL PLATFORM ON SUSTAINABLE URBAN DEVELOPMENT), que se desarrollará mediante los Grupos de Trabajo Temáticos.

Por otro lado, el Secretariado también tiene asignada la labor de organizar las reuniones pertinentes entre la UPM y el Comité de Proyectos de Desarrollo Urbano con Instituciones Financieras Internacionales (IFIs URBAN DEVELOPMENT PROJECT COMMITTEE), reuniendo a los socios clave de la UPM, donantes e Instituciones Financieras Internacionales, con el objetivo de intercambiar opiniones sobre los esquemas de financiación de los proyectos etiquetados por la UPM.

Los resultados de todos estos trabajos se analizarán en futuras reuniones del grupo Ad-Hoc

SOM de Oficiales Senior Expertos en desarrollo urbano sostenible, con el objeto de evaluar los avances logrados en la implementación de la Agenda Urbana de la UPM y proponer acciones futuras. Las conclusiones se elevarán primero para su revisión y aprobación a las Reuniones de Altos Funcionarios (SOM) de la UPM, y, finalmente en un plazo máximo de 2 años, a los Ministros responsables de desarrollo urbano.

5. Conclusiones

En el año 2016 se aprobaron las Agendas Urbanas de la UE (DE SANTIAGO, 2017) y la Agenda Urbana de Naciones Unidas (HERNÁNDEZ PARTAL, 2017; VERDAGUER VIANA-CÁRDENAS, 2017), en el marco de la Conferencia Habitat III, de modo que la Agenda Urbana de la UPM se enmarca en este ciclo de apuesta por un marco operativo de gobernanza multinivel sobre los temas urbanos en el ámbito que le es propio a la institución que la propone, la región mediterránea.

Dadas sus evidentes similitudes, el contenido de la Agenda Urbana de la UPM parece inspirarse en el de la Agenda Urbana de la UE, establecida en el Pacto de Ámsterdam, proponiendo un marco operativo casi idéntico, a desarrollar mediante la creación de una serie de grupos de trabajo temáticos centrados en unos ejes prioritarios, con el objetivo de plantear un plan de acciones concreto sobre cada uno de estos ejes.

En el caso de la UE, se propone trabajar para la regulación a nivel europeo, la financiación, y el intercambio de conocimiento. Por su parte, la UPM plantea trabajar para mejorar el intercambio y transferencia de conocimientos, el fomento de soluciones innovadoras y sostenibles, y la accesibilidad a la financiación de proyectos relacionados con el tema de cada grupo de trabajo.

En la UE, a pesar de no existir competencias directa a nivel comunitario sobre los temas urbanos, sí existen importantes competencias normativas a nivel europeo (Directivas, Reglamentos, etc.) sobre muchos aspectos que afectan de manera sectorial o transversal a las ciudades, al tiempo que en Europa se ha desarrollado una «política urbana informal», en la que se enmarcan las iniciativas de financiación para el desarrollo urbano (la denominada «dimensión urbana de la política de cohesión»), al tiempo que existen una serie de programas ya consolidados de intercambio de

conocimiento (entre Estados Miembros, como la red EUKN, o entre ciudades, como URBACT). Es por ello que el planteamiento de la Agenda Urbana de la UE de trabajar para mejorar estos 3 elementos a nivel europeo es plenamente consistente y coherente, con independencia del resultado final que pueda conseguirse en la práctica, dado el carácter informal de las recomendaciones de mejora que se realicen en el marco de los Planes de Acción y la complejidad en la toma de decisiones a nivel europeo.

Por el contrario, entre los países participantes en la Unión por el Mediterráneo no existen dichos elementos comunes: la UPM, como ins-

titución, no tiene competencia normativa alguna, ni hay establecidos programas de financiación a nivel mediterráneo con la potencia y los recursos que tiene la política de cohesión europea, como tampoco existen programas de intercambio de conocimiento. Es por ello que cabe preguntarse si tiene sentido haber trasladado casi directamente el marco operativo de la Agenda Urbana de la UE, que en su caso resultaba plenamente competente con los objetivos pretendidos, a la Unión por el Mediterráneo, donde la ausencia de estructuras, programas y competencias introduce serias dudas sobre la posibilidad de consecución de los ambiciosos objetivos que se han planteado.

6. Bibliografía

De SANTIAGO RODRÍGUEZ, E. (2017): «El Pacto de Amsterdam y la Agenda Urbana de la Unión Europea». En *CyTET Ciudad y Territorio Estudios Territoriales* nº 191, pp. 151-162.

HERNÁNDEZ PARTAL, S. (2017). «Agenda de Naciones Unidas». En *CyTET Ciudad y Territorio Estudios Territoriales* nº 191, pp. 163-172.

PLAN BLEU-PNUE (2011): «Towards a Euro-Mediterranean sustainable urban strategy (EMSUS) within the framework of the Union for the Mediterranean. A diagnosis of the Mediterranean cities situation». *Contribution to the urban working group of the Secretariat of the Union for the Mediterranean*. January 2011.

Accesible en: <http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2013/01/EMSUS-Diagnosis-of-the-Mediterranean-cities-situation.pdf>

UfM UNION FOR THE MEDITERRANEAN (2011): «Declaration First Ministerial Conference of the

UfM on Sustainable Urban Development (EN)».

Accesible en: http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2013/01/Declaration_First-Ministerial-Conference-of-the-UfM-on-Sustainable-Urban-Development_EN.pdf

UfM UNION FOR THE MEDITERRANEAN (2017): «Second Ministerial Conference of the Union for the Mediterranean (UfM) on Sustainable Urban Development: Union for the Mediterranean Urban Agenda». UfM Union for the Mediterranean Doc nº :13/17 EN.

Accesible en: <http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2017/05/EN-FINAL-SUD-Ministerial-declaration.pdf>

VERDAGUER VIANA-CÁRDENAS, C.: «Después de Habitat III. Aproximación a un análisis crítico de la Nueva Agenda Urbana». En *CyTET Ciudad y Territorio Estudios Territoriales* nº 191, pp. 173-182.

Crónica jurídica

Omar BOUAZZA ARIÑO

Profesor Titular de Derecho Administrativo.
Universidad Complutense de Madrid.

RESUMEN: Ante la ausencia de normativa estatal reciente en materia de ciudad y territorio, se da cuenta de la normativa autonómica de los últimos meses. Comenzaré con la referencia al Decreto extremeño sobre bolsas de viviendas en alquiler asequible. A continuación, glosaré cuenta del Decreto castellano-leonés sobre viviendas de uso turístico. Después, se ofrecen unas notas a la nueva Ley de espectáculos públicos de Cantabria; así como a la nueva ley de protección del medio ambiente de La Rioja. Y finalmente daré noticia de la Ley de Castilla-La Mancha por la que se trata de ordenar de una manera rigurosa la polémica técnica de fractura hidráulica para la extracción de carbón, petróleo y gas natural.

1. Vivienda

El reciente **Decreto 13/2017, de 13 de febrero, por el que se establece y crea el régimen jurídico de las Bolsas de Viviendas en Alquiler asequible en Extremadura**, supone la respuesta de esta Comunidad Autónoma a los efectos negativos de la crisis económica y financiera en el sector de la vivienda. Prevé la creación de una bolsa de viviendas de alquiler de carácter público, que se nutre de las viviendas ejecutadas por los bancos; así como de una bolsa de viviendas de alquiler de carácter privado, en la que los propietarios podrán ofrecer sus viviendas con la finalidad de que sean gestionadas públicamente en régimen de alquiler y así conseguir, aparte de la finalidad de ayudar a las personas especialmente afectadas por la crisis, el afloramiento de las viviendas vacías que paradójicamente han ido creciendo en número a medida que iban aumentando los desahucios.

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

2. Viviendas de uso turístico

Uno de los fenómenos más destacados en los últimos tiempos es el del sobresaliente incremento del turismo de ciudad alojado en viviendas particulares. Con la finalidad de evitar los daños que puede ocasionar una industria turística paralela al margen de la tradicional y conseguir una ordenación adecuada, las Comunidades Autónomas están aprobando progresivamente reglamentos de ordenación de las denominadas «viviendas de uso turístico». En esta Crónica doy noticia del **Decreto 3/2017, de 3 de febrero, por el que se regula los establecimientos de alojamiento en la modalidad de vivienda de uso turístico en la Comunidad de Castilla y León**.

En el contexto de la crisis económica, el Plan Nacional e Integral del Turismo 2012-2015 y habida cuenta del creciente uso de la vivienda con finalidad turística, reflejaba la modificación de la Ley de Arrendamientos Urbanos, con la

de Economía y Competitividad-FEDER, que dirige la Profesora. Dra. Dña. María Rosario ALONSO IBÁÑEZ, Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo.

finalidad de controlar las situaciones que pudieran dar lugar a intrusismo y competencia desleal que afectaran a los destinos turísticos. La modificación de esta norma civil se realizó por la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas, en cuyo artículo 5 excluye de su ámbito de aplicación «*la cesión temporal del uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada por canales de oferta turística y realizada con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial*». Así pues, ante el incremento de la demanda de esta modalidad de alojamiento, la Comunidad de Castilla y León aprueba este reglamento con el que el alquiler de las viviendas promocionadas por «canales de oferta turística», como indica la normativa estatal de arrendamientos urbanos, se regula por una norma autonómica de carácter turístico y bajo el control del órgano sectorial competente. Por ello, como indica este Decreto en su exposición de motivos, el elemento definitorio de las viviendas de uso turístico es su comercialización por canales de oferta turística, principalmente a través de sistemas de información *on line* y plataformas de comercialización, teniendo en cuentas las nuevas tecnologías». Y se entiende por «canales de oferta turística», las agencias de viaje, centrales de reserva, otras empresas de mediación y organización de servicios turísticos, incluidos los canales de intermediación virtuales, la difusión por internet u otros medios de comunicación especializados en materia turística.

Teniendo en cuenta la innovación y dinamismo del mercado y con el objeto de ofrecer a los turistas unos mínimos requisitos de calidad y de seguridad, lo que vigilará la actividad inspectora de la Administración, se contemplan unos requisitos técnicos con carácter mínimo y básico. Por ello, no se contemplan categorías que sirvan de referencia para informarse sobre la calidad de los establecimientos ya que se presume que el turista tiene información suficiente a través de medios tecnológicos para conocer las características de las viviendas de uso turístico.

El comienzo de la actividad requerirá la presentación de una declaración responsable y la Administración podrá comprobar con carácter posterior el cumplimiento de los requisitos legales, sin perjuicio de las correspondientes inspecciones turísticas. De entre las obligaciones de los turistas se contempla la de respeto de las normas usuales de convivencia al resto de ocupantes del inmueble [art. 27.1.i)]

3. Espectáculos públicos y actividades recreativas

Desde la perspectiva del ocio y su incidencia territorial también se han dado novedades normativas en los últimos meses. Así cabe citar la nueva **Ley 3/2017, de 5 de abril, de espectáculos públicos y actividades recreativas de Cantabria**. Como indica su art. 1, tiene por objeto «la regulación de todas las actividades relativas a la organización y celebración de los espectáculos públicos y actividades recreativas, así como de las condiciones que deben reunir los establecimientos públicos y las instalaciones portátiles o desmontables donde aquellos se celebren, con independencia de que sus titulares u organizadores sean entidades públicas o privadas, personas físicas o jurídicas, tengan o no finalidad lucrativa» en el territorio de la Comunidad Autónoma. En el marco del régimen jurídico contemplado para los establecimientos públicos e instalaciones portátiles o desmontables destinados a espectáculos públicos y actividades recreativas, se recogen las condiciones técnicas que deben reunir los establecimientos y actividades, que serán las contempladas en esta misma Ley, así como las previstas en otros ámbitos, como el de la prevención y protección de incendios, condiciones de salubridad, higiene y acústica, protección del entorno urbano y natural, del medio ambiente, del patrimonio histórico artístico y cultural y del dominio público, así como las condiciones de accesibilidad, entre otros (art. 13.2).

4. Protección del medio ambiente

Íntimamente conectado con lo territorial, el sector medioambiental es decisivo en el territorio urbano y regional. En este ámbito recientemente ha quedado aprobada la **Ley 6/2017, de 8 de mayo, de protección del medio ambiente de la Comunidad de La Rioja**. Su objeto consiste en el establecimiento del «marco normativo para la protección, gestión, conservación, restauración y prevención del medio ambiente en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma (...)» (art. 1). Se aplicará «a todos los planes, programas, proyectos, instalaciones y actividades, de titularidad pública o privada, realizados por personas físicas o jurídicas, desarrollados en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja, susceptibles de producir efectos en el medio ambiente, la seguridad y la salud, sin perjuicio de las intervenciones que correspondan a la Administración General del Estado en las materias de su competencia» (art.

4). Como fácilmente se puede comprobar, se trata de un ámbito de aplicación muy ambicioso y habrá que plantearse la pregunta de qué régimen jurídico será aplicable a los planes y proyectos de incidencia territorial: el contemplado en esta Ley o en sus respectivas normativas sectoriales. En esta línea, el art. 27 contempla, en el contexto del Derecho la Unión Europea, que los objetivos de la política ambiental de la Comunidad Autónoma deberán integrarse en la planificación y programación del resto de sus políticas sectoriales, si bien en el 25.2 se subraya que la planificación ambiental autonómica será respetuosa con los planes de competencia estatal, con los que deberá coordinarse.

5. Fracturación hidráulica «fracking»

La técnica de la fracturación hidráulica o «fracking» para la extracción de las fuentes de energía primaria más utilizadas en la actualidad —el carbón— y de los hidrocarburos convencionales —el petróleo y el gas natural—, consiste en inyectar a alta presión fluido de fractura, que es una mezcla de grandes cantidades de agua, arena y aditivos químicos. Ello con la finalidad de romper la roca, abrir y agrandar las fracturas para que los hidrocarburos que se hallaban atrapados fluyan en el interior del pozo permitiendo su extracción. Como se sabe, es una técnica que no ha estado exenta de polémica en los últimos años, por su impacto medioambiental, sanitario y social. Desde la perspectiva nacional, el Estado, en base al ejercicio de sus competencias en la materia, ha contemplado esta técnica. En concreto, la Disposición adicional segunda de la Ley 17/2013, de 29 de octubre, para la garantía del suministro e incremento de la competencia en los sistemas eléctricos insulares y peninsulares, introduce el apartado 5 del artículo 9 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos. Contempla que en el desarrollo de los trabajos de exploración, in-

vestigación y explotación de hidrocarburos «podrán aplicarse métodos geofísicos y geoquímicos de prospección, perforación de sondeos verticales o desviados con eventual aplicación de técnicas habituales en la industria, entre ellas, la fractura hidráulica, la estimulación de pozo así como técnicas de recuperación secundaria y aquellos otros métodos aéreos, marinos o terrestres que resulten necesarios para su objeto». Como norma de protección medioambiental exige únicamente el sometimiento del proyecto a evaluación de impacto ambiental previa declaración de impacto ambiental. Así pues, la Comunidad de Castilla-La Mancha, en el ejercicio de sus competencias exclusivas —entre otras la de ordenación del territorio— y compartidas —como la referida a las normas adicionales de protección en materia de medio ambiente— dicta la **Ley 1/2017, de 9 de marzo, por la que se establecen medidas adicionales de protección de la salud pública y del medio ambiente para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos utilizando la técnica de la fractura hidráulica**, que recoge exigencias más rigurosas, procedentes de la Unión Europea, en esta materia. Así, se contempla una previa planificación estratégica, que requiere una evaluación ambiental previa, lo que dará lugar una designación de zonas que deben ser excluidas así como las que puedan ser explotadas, descartados los riesgos asociados al emplazamiento, a la superficie circundante y al subsuelo y por razones de salud pública. Esta exigencia de un plan estratégico previo responde a los principios de Derecho Comunitario de prevención y precaución, recogidos sin ningún género de dudas en el Tratado de Lisboa y en el ordenamiento jurídico español. En la elaboración de este plan estratégico destaca la importancia dada a la participación de los ciudadanos. Se recogen, además, otros requisitos contemplados en los instrumentos comunitarios de referencia, con la finalidad de evitar los daños mencionados al medio ambiente, el impacto territorial así como a la salud de las personas.

Legislación

Francisca PICAZO

Jefe del Servicio de Estudios Urbanos
de la Dirección General de Arquitectura,
Vivienda y Suelo.

NORMATIVA ESTATAL

Leyes y reales decretos leyes

- Ley 3/2017, 27 junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 (BOE 28.06.2017).
- *Recurso de inconstitucionalidad nº 1960-2017, contra el Real Decreto-ley 1/2017, 20 enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo.* (BOE 15.05.2017).
- Real Decreto-ley 10/2017, 9 junio, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía en determinadas cuencas hidrográficas y se modifica el texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, 20 julio (BOE 09.06.2017). Resolución de 22 de junio de 2017 del Congreso de los Diputados de convalidación (BOE 30.06.2017).

Reales Decretos

- Real Decreto 424/2017, 28 abril, regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local (BOE 12.05.2017).
- Real Decreto 564/2017, 2 junio, modifica el Real Decreto 235/2013, 5 abril, aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios (BOE 06.06.2017).
- Real Decreto 513/2017, 22 mayo, aprueba el Reglamento de instalaciones de protección contra incendios (BOE 12.06.2017).
- Real Decreto 684/2017, 30 junio, se declara la situación de sequía prolongada en la parte española de la demarcación hidrográfica del Duero y se adoptan medidas excepcionales para la gestión de los recursos hídricos (BOE 01.07.2017).
- Real Decreto 580/2017, 12 junio, se modifica el Real Decreto 243/1992, 13 marzo, que aprueba el Reglamento de la Ley 31/1988, 31 octubre, sobre Protección de la Calidad Astronómica de los Observatorios del Instituto de Astrofísica de Canarias (BOE 01.07.2017).
- Real Decreto 766/2017, 28 julio, se reestructura la Presidencia del Gobierno (BOE 29.07.2017).

Otras Disposiciones

- Orden APM/427/2017, 4 mayo, aprueba las medidas de protección, y el Plan de Conservación de las orcas del Estrecho y Golfo de Cádiz (BOE 17.05.2017)
- Orden FOM/588/2017, 15 junio, modifican el Documento Básico DB-HE «Ahorro de energía» y el Documento Básico DB-HS «Salubridad», del Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, 17 marzo (BOE 23.06.2017).

NORMATIVA ESTATAL

Otras Disposiciones *(continuación)*

- Resoluciones 27.04.2017, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, que publica sendos Acuerdos de la Comisión Bilateral de Cooperación AGE-Generalitat en relación con la Leyes de la Generalitat Valenciana 2/2017, 3 febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana y la Ley 3/2017, 3 febrero, para paliar y reducir la pobreza energética (electricidad, agua y gas) en la Comunitat Valenciana (BOE 17.05.2017).
- Resolución 9.06.2017, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, que publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación AGE-CA de Illes Balears en relación con la Ley 12/2016, 17 agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears (BOE 22.06.2017).
- Resolución 09.06.2017, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural, que publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 26.05.2017, que autoriza la inclusión en la Lista del Convenio de Ramsar, relativo a humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas, del Marjal de Almenara, en la Comunitat Valenciana (BOE 23.06.2017).

Desde BB00E 01.05.2017 hasta 31.07.2017
Desde BB00 CC.AA. 01.03.2017 hasta 30.04.2017

NORMATIVA AUTONÓMICA

Administración Local

- | | |
|----------|--|
| LA RIOJA | — Ley 5/2017, 8 mayo, de Cuentas Abiertas para la Administración de La Rioja (BOE 26.05.2017). |
| VALENCIA | — Decreto 51/2017, 7 abril, regula el Fondo de Cooperación Municipal Incondicionado (DOGV 10.04.2017). |

Cultura

- | | |
|-----------------|--|
| CASTILLA Y LEÓN | — Acuerdo 12/2017, 2 marzo, declara BIC (Conjunto Etnológico) el Conjunto de Bodegas de «El Plantío» en Atauta, municipio de San Esteban de Gormaz (Soria) (BOCyL 06.03.2017). |
| CATALUÑA | — Acuerdo GOV/51/2017, 18 abril, declara BCIN (Conjunto Histórico), el núcleo de Palau-sator, y se delimita su entorno de protección (BOE 20.05.2017). |
| LA RIOJA | — Decreto 9/2017, 10 marzo, declara BIC (Zona Arqueológica) el yacimiento arqueológico del Cerro de San Bartolomé de La Noguera, en Tudelilla (BOR 15.03.2017). |
| VALENCIA | — Ley 9/2017, 7 abril, modifica la Ley 4/1998, del patrimonio cultural valenciano (DOGV 11.04.2017 y BOE 11.05.2017). |

NORMATIVA AUTONÓMICA

Economía, Turismo y Leyes de Medidas

- | | |
|----------|--|
| BALEARES | — Decreto-ley 2/2017, 26 mayo, medidas urgentes en materia de transportes terrestres (BOE 21.07.2017). |
| LA RIOJA | — Ley 3/2017, 31 marzo, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2017 (BOR 01.04.2017).
— Decreto 10/2017, 17 marzo, aprueba el Reglamento General de Turismo en desarrollo de la Ley 2/2001, de Turismo (BOR 22.03.2017). |

Espacios Naturales

- | | |
|-----------------|--|
| CASTILLA Y LEÓN | — Ley 1/2017, 28 marzo, amplía los límites del Parque Natural Lago de Sanabria y alrededores (Zamora), se modifica su denominación por la de Parque Natural Lago de Sanabria y Sierras Segundera y de Porto (Zamora), y se establece su régimen de protección, uso y gestión (BOCyL 05.04.2017). |
| MADRID | — Decreto 26/2017, 14 marzo, declara la ZEC «Cuencas de los ríos Alberche y Cofio» y se aprueban su plan de gestión y el de la ZEPA «Encinares del río Alberche y río Cofio» (BOCM 17.03.2017). |
| NAVARRA | — Decreto Foral 8/2017, 15 febrero, se designa el LIC denominado «Sierra de Lokiz» como ZEC, se aprueba el Plan de Gestión y se actualiza el Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva Natural «Basaurá» (BON 04.04.2017).
— Decreto Foral 14/2017, 8 marzo, se designa el LIC denominado «Tramos Bajos del Aragón y del Arga» como ZEC, se aprueba el Plan de Gestión de la ZEC y de los Enclaves Naturales «Soto López» (EN-6), «Sotos de la Recueja» (EN-7), «Soto de Campo Llano» (EN-14), «Soto de la Biona» (EN-15), «Soto de Escueral» (EN-16), «Soto Sequero» (EN-17), «Soto Ártica» (EN-18), «Soto Arenales» (EN-19), «Soto Valporres-Soto Bajo» (EN-20), «Sotos de Rada» (EN-21), «Soto de la Muga» (EN-22) y «Soto de Santa Eulalia» (EN-23) y se actualizan los Planes Rectores de Uso y Gestión de las Reservas Naturales «Sotos del Arquillo y Barbaraces» (RN-28), «Sotos de la Lobera y Sotillo» (RN-29) y «Sotos Gil y Ramal Hondo» (RN-30) (BON 28.04.2017).
— Decreto Foral 15/2017, 8 marzo, se designa el LIC denominado «Río Ebro» como ZEC, se aprueba el Plan de Gestión de la ZEC y de los Enclaves Naturales «Sotos de Murillo de las Limas» (EN-10), «Sotos de Traslpuente» (EN-11), «Soto de la Mejana de Santa Isabel» (EN-12), «Soto Alto» (EN-24), «Soto Giraldehi» (EN-25), «Soto de Mora» (EN-26) y «Soto de los Tetones» (EN-28) y se actualizan los Planes Rectores de Uso y Gestión de las Reservas Naturales «Soto del Ramalete» (RN-32), «Soto de la Remonta» (RN-33) y «Sotos del Quebrado, El Ramillo y La Mejana» (RN-38) (BON 28.04.2017).
— Decreto Foral 16/2017, 8 marzo, se designa el LIC denominado «Ríos Ega-Urederra» como ZEC, se aprueba el Plan de Gestión de la ZEC y se actualizan los Planes Rectores de Uso y Gestión de las Reservas Naturales «Nacedero del Urederra» (RN-14) y «Barranco de Lasia» (RN-13) (BON 28.04.2017). |

Estructura Orgánica

- | | |
|----------|--|
| BALEARES | — Decreto 6/2017, 7 abril, determina la composición del Gobierno y establece la estructura de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (BOIB 08.04.2017). |
|----------|--|

NORMATIVA AUTONÓMICA

Estructura Orgánica (continuación)

GALICIA	— Decreto 37/2017, 6 abril, establece la estructura orgánica de la Consellería de Infraestructuras y Vivienda (DOG 10.04.2017).
MADRID	— Decreto 36/2017, 28 marzo, crea el Comisionado del Gobierno de la Comunidad de Madrid para el Cambio Climático y modifica el Decreto 194/2015, 4 agosto, que establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio (BOCM 30.03.2017).
PAIS VASCO	— Decreto 77/2017, 11 abril, establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda (BOPV 21.04.2017).

Medio Ambiente

ANDALUCÍA	— Ley 3/2017, 2 mayo, de regulación de los senderos (BOE 01.06.2017).
CANTABRIA	— Ley 3/2017, 5 abril, de espectáculos públicos y actividades recreativas de Cantabria (BOC 18.04.2017 y BOE 09.05.2017).
CASTILLA-LA MANCHA	— Ley 1/2017, 9 marzo, establece medidas adicionales de protección de la salud pública y del medio ambiente para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos utilizando la técnica de la fractura hidráulica (DOCM 23.03.2017 y BOE 10.05.2017).
EXTREMADURA	— Ley 4/2017, 16 mayo modifica la Ley 5/2004, 24 junio, de prevención y lucha contra los incendios forestales (BOE 07.06.2017).
MURCIA	— Decreto-Ley 1/2017, 4 abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor (BORM 06.04.2017).
LA RIOJA	— Ley 6/2017, 8 mayo, de Protección del Medio Ambiente (BOR 12.05.2017 y BOE 26.05.2017).
VALENCIA	— Decreto 49/2017, 31 marzo, modifica el Decreto 97/2010, 11 junio, que regula el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental y de participación pública en materia de medio ambiente (DOGV 07.04.2017).

Ordenación del Territorio y Urbanismo

ASTURIAS	— Ley 4/2017, 5 mayo, quinta modificación del T.R. de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, 22 abril (BOPA 11.05.2017 y BOE 08.06.2017).
BALEARES	— Decreto 17/2017, 21 abril, fija los principios generales de exoneración de las condiciones urbanísticas de las edificaciones y las instalaciones agrarias y complementarias en explotaciones agrarias en el ámbito de las Illes Balears (BOIB 22.04.2017).
CANARIAS	— Ley 3/2017, de 26 de abril, de perros de asistencia para personas con discapacidad (BOE 06.07.2017).
CANTABRIA	— Ley 5/2017, 15 mayo, de modificación de la Ley 2/2001, 25 junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo (BOE 07.06.2017).

NORMATIVA AUTONÓMICA

Vivienda

EXTREMADURA	— <i>Recurso de inconstitucionalidad n.º 2002-2017, contra los artículos 2 a), 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 12.1, en su primer párrafo in fine, la disposición adicional primera y el inciso final del primer párrafo de la disposición adicional segunda de la Ley de Extremadura 7/2016, 21 julio, de medidas extraordinarias contra la exclusión social.</i> (BOE 15.05.2017)
MURCIA	— <i>Recurso de inconstitucionalidad n.º 1302-2017, contra los artículos primero (apartados 10 y 11) y segundo (apartado 2) de la Ley 10/2016, 7 junio, de Reforma de la Ley 6/2015, 24 marzo, de la Vivienda, y de la Ley 4/1996, 14 junio, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios</i> (BOE 04.05.2017)
NAVARRA	— <i>Ley Foral 2/2017, 6 abril, regula la protección de los contribuyentes en materia de cláusulas suelo</i> (BOE 09.05.2017)

Desde BBOOE 01.05.2017 hasta 31.07.2017
Desde BBOO CC.AA. 01.03.2017 hasta 30.04.2017

Recensiones y reseñas de libros recibidos

Todos los libros reseñados están catalogados y disponibles para consulta en la Biblioteca General del Ministerio de Fomento:

<http://www.fomento.gob.es/WebOpacInternet>

La vivienda: impuestos y otras políticas fiscales. La experiencia europea. Sofía BORGIA SORROSAL, Madrid, 2017; 17 x 24 cm; 140 pp; pvp: 14,25 €. Editorial Fundación Impuestos y Competitividad, ISBN 978-84-617-9339-6.

En España el sector inmobiliario no sólo ha venido a cubrir una necesidad residencial, sino que ha constituido el verdadero motor de la economía durante muchos años, siendo el objetivo profesional de grandes y pequeños inversores, y constituyendo una auténtica alternativa frente a otros instrumentos de inversión. Se trata de un sector que genera muchos puestos de trabajo directos pero que implica, al mismo tiempo, a una gran cantidad de actividades colaterales relacionadas con el mismo, por lo que los efectos tanto de auge como de una crisis se reflejan en toda la economía. Además, el sector inmobiliario ha sido y es una de las principales fuentes de financiación del sector público, fundamentalmente a través de impuestos como el IVA, el ITP o el IBI.

Durante años en España el sector público ha promovido la adquisición de vivienda con importantes incentivos fiscales, sin embargo, con la llegada de la crisis las políticas legislativas han ido dirigidas a la eliminación de cualquier incentivo existente dejando al sector de la construcción en una situación de abandono inusual, en contraste con lo que venía ocurriendo desde hacía décadas.

En el presente trabajo se han revisado las políticas públicas llevadas a cabo en seis países de la Unión Europea para constatar que, a diferencia de lo que está ocurriendo en España, los países de nuestro entorno más cercano están implementando ayudas directas e incentivos fiscales de apoyo al sector.

Índice de contenidos:

Capítulo 1. Relevancia del sector inmobiliario en España.

Capítulo 2. Fiscalidad de la vivienda en España: evolución histórica y medidas adoptadas en tiempos de crisis.

Capítulo 3. Políticas fiscales y de gasto llevadas a cabo en Europa para reactivar el mercado inmobiliario.

Capítulo 4. Recapitulación y propuestas de reforma.

Sofía BORGIA SORROSAL es Licenciada en Derecho por la Universidad de Zaragoza y Doctora en Derecho por la Universidad Pontificia de Comillas (ICADE). Acreditada como profesora contratada doctora, tanto por la ANECA como por la ACAP y la AC-SUCYL. Con catorce años de experiencia docente, su actividad tanto en el ámbito de la docencia como de la investigación, se centra en el Área del Derecho Financiero y Tributario. Ha participado en once proyectos de investigación, (cuatro de ellos de financiación pública) en el área del Derecho Financiero y Tributario y de la Innovación Docente. Es autora de múltiples publicaciones, entre las que se encuentran artículos en revistas de prestigio dentro del ámbito del Derecho Financiero y Tributario, dieciocho capítulos de libro, dos manuales y una monografía.

M^a José HERNÁNDEZ SÁNCHEZ

Nuevo Régimen Jurídico de la Regeneración Urbana. Jorge HERVÁS MÁS, Pamplona, 2017; Colección Clásicos; 15 x 22,5 cm; 710 pp. pvp: 30,00 €. Editorial Aranzadi, ISBN 978-84-9152-168-6.

Monografía asociada a la Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación. Número 30.

El modelo expansionista y ensanche de las últimas décadas realizado por las ciudades, ha dado paso a otro basado en la reconversión de la ciudad, apostando firmemente, en general, por las actuaciones de reforma interior y renovación de los tejidos urbanos preexistentes y en particular por la rehabilitación y reforma de la ciudad.

El sector de la construcción se constituye, en España, como un ámbito especialmente dinamizador de la actividad económica, contribuyendo a la necesaria

reactivación del empleo y, por ello, es pieza clave para favorecer la recuperación económica.

Esta monografía analiza el marco normativo correspondiente a la regeneración urbana. No es sólo un estudio teórico o meramente descriptivo sino que estudia aspectos como la regulación de la Regeneración de las ciudades desde el punto de vista de los marcos normativos autonómicos, analizando la experiencia de territorios pioneros, como Cataluña o Madrid.

También investiga el papel de la Unión Europea y los Fondos FEDER en los procesos de renovación de zonas urbanas.

Finalmente la obra analiza los instrumentos de planeamiento urbanístico dedicados a la renovación interior, junto con las técnicas de gestión y ejecución derivadas y de carácter estratégico

Índice de contenidos:

Capítulo I. Los nuevos enfoques de la regeneración urbana.

Capítulo II. La regeneración urbana en las leyes autonómicas.

Capítulo III. La regeneración urbana en el derecho comparado. Modelos de gestión.

Capítulo IV. La regeneración urbana desde la perspectiva de los fondos FEDER de la Unión Europea.

Capítulo V. La regeneración urbana en los planes urbanísticos.

Capítulo VI. Las actuaciones sobre el medio urbano en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Capítulo VII. La gestión de la renovación urbana.

Capítulo VIII. Las actuaciones aisladas.

Jorge HERVÁS MÁS es Doctor en Derecho, Jefe de Servicio del Departamento de Urbanismo y Vivienda del Ayuntamiento de Gandía, Profesor asociado del Departamento de Urbanismo de la Universidad Politécnica de Valencia.

M^a José HERNÁNDEZ SÁNCHEZ

Evolución histórica del territorio de Madinat al-Zahra. 1236-2014. Juan Bautista CARPIO-DUEÑAS y Martín TORRES-MARQUEZ, Córdoba, 2014; Junta de Andalucía, Consejería de Educación, Cultura y Deporte; 342 pp. ISBN 978-84-9959-184-1.

Un análisis integral del territorio requiere de una conjunción de puntos de vista que van desde una mirada retrospectiva, con la historia como el principal elemento conformador, a todo un conjunto de consideraciones territoriales para las que la Geografía es la disciplina más eficaz y globalizadora. Así lo han aplicado J. B. Carpio Dueñas y M. Torres

Márquez en su estudio sobre el entorno de la que fue ciudad palatina de Madinat al-Zahra, en Córdoba, un hecho territorial de primera magnitud e inscrito en el momento más representativo de la historia de al-Andalus, y con no pocas repercusiones en la organización de la actual expansión urbana de la ciudad.

El objetivo originario de acopiar la documentación técnica para la elaboración del Plan Director del yacimiento arqueológico derivó en una empresa más ambiciosa: analizar la evolución del territorio desde el s. XIII. En este empeño, la doble perspectiva geográfico-histórica ofrece una tercera dimensión, pues no es banal el hecho de estudiar un territorio que, bajo su apariencia externa, alberga en su seno un yacimiento que, arrastrando «su propia historia arqueológica», ofrece para el análisis y estudio un mundo totalmente diferenciado.

En esa triple perspectiva se mueve la obra, en una tarea difícil dado que el reconocimiento de la vertiente arqueológica ha sido totalmente anacrónica respecto a los hechos geográfico-históricos convencionales, con una larga y confusa etapa en la que se entendía que el paraje de «Córdoba la Vieja» (el que alberga el yacimiento) no era otra cosa que la romana *Colonia Patricia de Corduba*.

Por otra parte, el espacio a estudiar se verá progresivamente ampliado con elementos distorsionadores como los recientes procesos parceladores rururbanos, responsables de que fuese imprescindible una redefinición de los límites del BIC de la antigua ciudad califal. Emerge así todo un mundo de divergencias político-técnicas entre la administración local y las competencias patrimoniales y culturales de la Junta de Andalucía, titular y responsable de la gestión arqueológica. El resultado es un yacimiento en continua expansión, aún hoy por descubrir en su verdadera dimensión.

El contenido de la obra, tras la imprescindible introducción metodológica, en el capítulo I aborda la cuestión superficial, así como la caracterización física y las afecciones jurídicas del área delimitada por el PEP de Madinat al-Zahra, análisis que concluye con la necesaria e imprescindible ampliación del área objeto de estudio respecto al BIC declarado en 2003.

El capítulo II se ocupa del análisis evolutivo territorial y paisajístico desde la Reconquista de la ciudad y su jurisdicción (1236) hasta finales del s. XVII. El eje lo constituyen los repartimientos de Fernando III (1236-1241), de los que la Iglesia fue principal beneficiaria. Aspectos derivados de este núcleo argumental y que se solventan con eficacia son: la mítica dehesa de yeguas (Caballerizas Reales) de «Córdoba la Vieja», el Monasterio de San Jerónimo, el significado de la gran explotación agraria, su evolución tras los repartimientos, las canteras del piedemonte serrano, etc.

El capítulo III se sustenta sobre el caudal de datos del *Catastro de Ensenada (Respuestas Generales)* que, con otras fuentes, permiten acercarse a la realidad territorial durante el s. XVIII. Junto con dos entidades destacadas (término de Córdoba y Señorío de Santa María de Trassierra), se analizan un conjunto de «jurisdicciones despobladas» cuya reconstrucción paisajística permite una visión de conjunto de gran interés. Se aborda la estructura de propiedad (en todas sus facetas), con especial énfasis en la descripción catastral del término señorial de Santa María de Trassierra, con identidad propia y aún no segregado del municipio de Córdoba. Pero, lejos de cualquier tentación generalista, se complementa este análisis con la reconstrucción paisajística de otros predios, pequeñas jurisdicciones tales como Encinarejo de los Frailes, Aguilarejo, Villarrubia, etc.) que hoy siguen siendo el substrato territorial de parte de la aglomeración urbana del Poniente cordobés.

Un especial interés despierta la Dehesa «Córdoba La Vieja», pues de la mano del humanista Ambrosio de Morales este espacio estaba considerado como el asiento de la antigua ciudad romana de Córdoba. Acrecienta su significado el carácter de Dehesa Real del paraje, destinado a la cría del caballo de pura raza española, experiencia inducida y patrocinada por la propia Corona. Enriquecen este argumentario aportaciones sobre las Caballerizas Reales de Córdoba, sus dehesas del extrarradio y, en definitiva, la construcción de un paisaje ganadero auspiciado por la Corona española.

En el análisis paisajístico del s. XIX (Cap. IV), las fuentes archivísticas se complementan ahora con las primeras cartografías topográficas, minutas cartográficas y documentos catastrales del s. XIX. Interesan, en este contexto, el análisis de los procesos desamortizadores y sus efectos en los bienes comunales y dehesas del Concejo de Córdoba. En esta etapa, la Guerra de la Independencia supondrá la parálisis de la explotación equina Real, la militarización de Córdoba y un cúmulo de efectos jurisdiccionales emanados de las Cortes de Cádiz y la restauración borbónica. Se avanza así a la desaparición del Real Sitio y su paso a titularidad privada, con protagonismo del matador de toros «Lagartijo» y el cambio hacia el la cría de ganado de lidia.

Interesan ahora la extinción del régimen señorial y los mayorazgos, el proceso de enajenación estatal y concejil, sus resultados territoriales en un paisaje rural predominantemente latifundista, sin olvidar la situación en las antiguas pequeñas jurisdicciones, incluyendo la antigua villa de Santa María de Trassierra. Atractivo es el análisis de la construcción cartográfica del Poniente de Córdoba a la luz del Mapa Topográfico de 1898, así como la imagen que ofrece el Parcelario Catastral de 1899. En síntesis, este capítulo ejemplifica la triple dimensión del estudio, pues será ahora cuando la vertiente arqueológica emerge con toda su potencia a raíz de la definitiva identificación del paraje con la ciudad palatina de

Madinat al-Zahra y el inicio a principios del s. XX de las labores arqueológicas, bajo la dirección de R. Velázquez Bosco.

En el capítulo V dos circunstancias extraordinarias entran en juego: la excavación del yacimiento y su puesta en valor, y la transformación de la margen derecha del Guadalquivir en la «Zona Regable del Guadalmellato». Ambos son dos vectores paisajísticos de gran potencia, pues si importante es la identificación del yacimiento y su declaración como Monumento Histórico-Artístico Nacional, no le va a la zaga la introducción del regadío en la zona. De su mano vendrán cambios importantes en la titularidad y usos de la tierra y, además, la definitiva consolidación del ganado de lidia en las dehesas. Con especial meticulosidad y rigor (uno de los autores es un verdadero especialista en la cuestión hidrológica) se aborda la materialización de los regadíos del Guadalmellato y sus circunstancias anexas, sin ignorar por supuesto las consecuencias de tales cambios.

El período 1936-39 es el preámbulo de dos hechos: el Plan de Colonización Agraria de la Dictadura y el desarrollo de un proceso irrefrenable de poblamiento espontáneo. Surgen nuevos conflictos como el inicio de la afección para usos urbanos de vías pecuarias, espacios ferroviarios y otras tipologías de parcelas rurales. La complejidad paisajística culmina con la conversión de este espacio en una nueva área industrial (azucarera, conservera, algodónera, etc.) y el progresivo avance de los usos residenciales, poniendo las bases de un paisaje rururbano (bastante caótico) en el Poniente cordobés. Un desarrollo urbano que, ante la debilidad o inexistencia de normas de planificación en el medio rural, se realizará de forma espontánea, ilegal y marginal, con carencias de todo tipo de servicios urbanos o equipamientos. El conflictivo y polémico intento de ordenación de este espacio rururbano no se aborda hasta los años setenta; y entonces los valores patrimoniales de Madinat al-Zahra se verán ineludiblemente afectados por estos conflictos, resultando extremadamente complejo encontrar un equilibrio entre los diferentes valores que atesora esta concreta porción de territorio.

El cierre de este trabajo carece de unas conclusiones finales, carencia motivada por su carácter inicial de Informe Técnico para el que habría de ser el Plan Director del Conjunto Arqueológico, desde donde habrían de asumirse las cuestiones concluyentes de este y otros informes preceptivos. La edición y publicación definitiva del estudio pretende, a decir de sus autores, dejar abierto el proceso de investigación que con el texto se principia, permitiendo, por otra parte, a los lectores una reflexión no ahorrada ni dirigida. Ahora bien, aunque el texto no presenta conclusiones, sí que cuenta con un sólido argumentario en cada etapa considerada y, por otra parte, con un nutrido y variado aparato bibliográfico y documental debidamente referenciado en la obra, lo que le otorga un notable valor y le proporciona un más que evidente significado histórico y paisajístico.

Juan B. Carpio Dueñas, nacido en 1968, es licenciado en Geografía e Historia y doctorado en Historia Medieval. Ha trabajado en la Universidad de Córdoba, el Museo Arqueológico de Córdoba y diferentes centros de enseñanza de secundaria de Andalucía. Actualmente es Director del Museo y de la Fundación PRASA Torrecampo. Es autor de varios libros y numerosos artículos.

Martín Torres Márquez, nacido en 1968, es Geógrafo y profesor de la UCO, nacido en Córdoba, en 1968. Formado en la UCO, estrechamente vinculado a Torrecampo y Villarrubia, se licenció en la UCO en 1991, y posteriormente fue Máster en Turismo. Ha impartido clases de Geografía en la Escuela Superior de Turismo de Córdoba (1993-2009), y también en la Facultad de Filosofía y Letras de la UCO, donde prosigue su labor docente. Es autor de numerosos artículos.

José NARANJO RAMÍREZ
Catedrático de Geografía Humana
Universidad de Córdoba

Ciudad, paisaje y territorio nº 12. Conceptos, métodos y experiencias. Ignacio GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Madrid 2016. 15 x 21 cm. 512 pp, 30,00 €. Editorial Munillalera, ISBN/ISSN: 978-84-942-3927-4, EAN: 9788494239274.

Esta publicación es el resultado del proyecto de investigación 'Transformaciones en la ciudad histórica: límites conceptuales y metodologías proyectuales', concedido por el Ministerio de Economía y Competitividad y que ha dirigido el propio González-Varas, y que ha estado dedicado al estudio y valoración crítica de los cambios contemporáneos en los conjuntos históricos desde una perspectiva integrada y actual.

Ciudad, paisaje y territorio se centra en analizar las nuevas perspectivas que se abren para el patrimonio urbano en relación con las últimas actuaciones internacionales en materia de gestión y conservación de centros históricos emitidas por la Unesco y el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios Históricos-Artísticos (Icomos), como el Memorandum de Viena, la Recomendación de París o los Principios de La Valeta, entre otros documentos, en relación con el nuevo concepto de Paisaje Urbano Histórico.

Asimismo, el libro aborda varios temas centrales respecto a la gestión y revitalización de la ciudad histórica y su paisaje cultural, como son los distintos significados de la memoria y la historia entrelazados con los monumentos y la arquitectura cotidiana, la vivienda y la vida en las áreas urbanas históricas, la reutilización y rehabilitación de edificios y contenedores históricos, la inserción de arquitectura contemporánea en contextos urbanos consolidados, los nuevos instrumentos de planificación y gestión de los conjuntos históricos, el papel del comercio y las actividades económicas en la revitalización del centro

urbano, los problemas de movilidad y accesibilidad a los bienes y espacios patrimoniales o aspectos visuales y perceptivos que configuran el paisaje histórico urbano. Dentro de este planteamiento general, el libro ha tratado de agrupar, compartir y confrontar distintos conceptos, métodos y experiencias de gestión y revitalización de la ciudad, el paisaje y el territorio dentro del ámbito cultural iberoamericano.

La obra de más de 500 páginas cuenta con aportaciones de varios autores procedentes del Curso Iberoamericano de Posgrado en Gestión y Revitalización de la Ciudad, el Paisaje y el Territorio que impulsa la Fundación de la UCLM y que dirigen los profesores de las escuelas de Arquitectura de Toledo y de Caminos, Canales y Puertos de Ciudad Real Ignacio González-Varas y José María Coronado Torresillas, respectivamente.

Índice:

1. Conceptos
2. Métodos
3. Experiencias
 - 3.1. Restauración del fuerte de San Sebastián del pastelillo en el sistema de fortificaciones de Cartagena de Indias.
 - 3.2. Tierrabomba en la Bahía de Cartagena de Indias: paisaje, cultura y desarrollo.
 - 3.3. Patrimonio y desarrollo en oasis rurales andinos: el caso del Departamento Iglesia, San Juan (Argentina).
 - 3.4. Artemisa (Cuba), su imagen urbana como capital provincial.
 - 3.5. El Paisaje del Azogue, Patrimonio de la Humanidad.
 - 3.6. El conjunto histórico de Almagro: la conservación en su proceso de evolución.
 - 3.7. Las murallas de Ciudad Real: historia de una destrucción.
 - 3.8. Re-habitar: Callejón de Menores 12, una casa patio en Toledo como laboratorio para la rehabilitación.
 - 3.9. El área metropolitana de Alicante y el TAV: movilidad territorial vinculada a conjuntos históricos.

Ignacio González-Varas Ibáñez (1967) historiador, ensayista y profesor universitario. Especialista en el campo de la teoría e historia de la arquitectura con docencia e investigación en distintas universidades españolas y extranjeras, como la Universidad de La Habana, la Universidad de la Sorbona de París, el Instituto de Arquitectura de Venecia, la Universidad de Bolonia o Universidad Técnica de Dresde. Actualmente es profesor en la Escuela de Arquitectura de Toledo, en la Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM). Es autor de varios libros y monografías, ha colaborado con varias Fundaciones e intervenido en diversos proyectos de Historia del Arte, Arquitectura y conservación del Patrimonio.

M^a José HERNÁNDEZ SÁNCHEZ

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.

