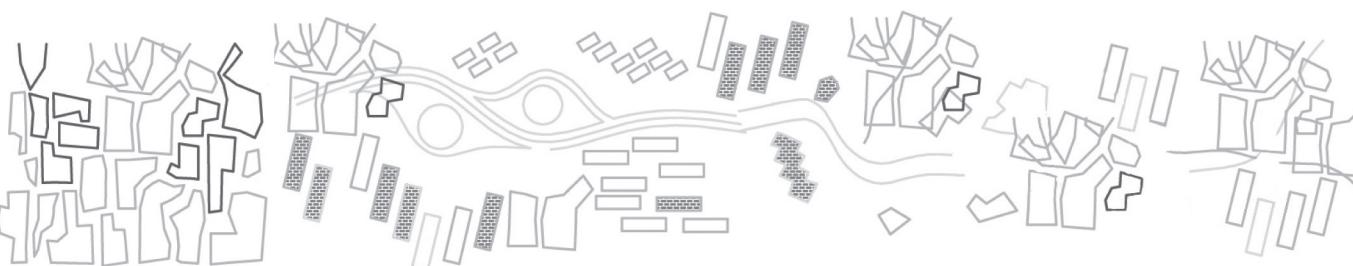


CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES CyTET



Vol. L Cuarta época N° 195 primavera 2018

- Planificación estratégica territorial y alteraciones del plan general
- Stepping Stones, nuevo paradigma de territorio y urbanización
- Planeamiento urbanístico y suburbanización irregular en el litoral andaluz
- La (des)regulación territorial del crecimiento del alojamiento turístico
- El cohousing como una alternativa
- El patrimonio urbano como oportunidad para recualificar las periferias
- Isla de calor nocturna estival y confort térmico en Madrid
- La prevalencia de la evaluación ambiental de planes: el Sector Cala Mosca

⟨ CONSEJO EDITORIAL ⟩

Presidente

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

Vicepresidente

Antonio AGUILAR MEDIAVILLA
Director General de Arquitectura, Vivienda y Suelo
(Ministerio de Fomento)

Vocales

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

Miguel BAIGET LLOMPART
Subdirector General de Política de Suelo
(Ministerio de Fomento)

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

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

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

Director

Rafael MATA OLMO
Universidad Autónoma de Madrid

Subdirector

Jorge OLCINA CANTOS
Universidad de Alicante

Secretario

Eduardo de SANTIAGO RODRÍGUEZ
Ministerio de Fomento

Coordinadora

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 – *Universidad Autónoma de Madrid*

Laureano LÁZARO ARAUJO – *Ministerio de Hacienda y Adm. Públicas*

Jesús LEAL MALDONADO – *Universidad Complutense de Madrid*

Ángel MENÉNDEZ REXACH – *Universidad Autónoma de Madrid*

Luis MOYA GONZÁLEZ – *Universidad Politécnica de Madrid*

Luciano PAREJO ALFONSO – *Universidad Carlos III de Madrid*

Fernando PARRA SUPERVÍA – *Universidad Autónoma de Madrid*

Josep ROCA CLADERA – *Universidad Politécnica de Cataluña*

Fernando ROCH PEÑA – *Universidad Politécnica de Madrid*

Fernando DE TERÁN TROYANO – *Universidad Politécnica de Madrid*

José María DE UREÑA FRANCÉS – *Universidad de Castilla-La Mancha*

Antonio VÁZQUEZ BARQUERO – *Universidad Autónoma de Madrid*

Corresponsales

Laurent COUDROY DE LILLE – *Université de París-Est-Créteil* – Francia

Willem KORTHALS – *Delft_University of_Technology* – Países Bajos

Benoit LEFÈVRE – *Center for Sustainable Cities, World Resources Institute* – USA

Francesco LO PICCOLO – *Università degli Studi di Palermo* – Italia

Demetrio MUÑOZ GIELEN – *Radboud University Nijmegen* – Países Bajos

Vincent NADIN – *Delft University of Technology* – Países Bajos

Federico OLIVA – *Politechnico di Milano* – Italia

Relación de bases de datos y de índices de impacto donde está incluida CYTET: SCOPUS, SCImago-SJR, Periodicals Index Online, Carhus Plus+ 2014, Avery Index of periodicals de la Columbia University, 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.

Acreditada por el procedimiento de Valutazione della Qualità della Ricerca de Italia.

Índice

Presentación

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

Estudios

Planificación estratégica territorial y alteraciones del plan general María Jesús ROMERO ALOY & Vicente VIDAL CLIMENT	7
Stepping Stones, nuevo paradigma de territorio y urbanización: la ciudad desde afuera Rubén PESCI	21
Planeamiento urbanístico y suburbanización irregular en el litoral andaluz: directrices y recomendaciones para impulsar la integración urbano-territorial de asentamientos P. GÓRGOLAS MARTÍN	33
La (des)regulación territorial del crecimiento del alojamiento turístico. El ejemplo de Lanzarote, Islas Canarias (1991-2008) Juan Manuel PARREÑO CASTELLANO & Alejandro GONZÁLEZ MORALES & José Ángel HERNÁNDEZ LUIS	53
El cohousing como una alternativa a las nuevas dinámicas de habitar en la ciudad de Madrid Anaïs GARCÍA PÉREZ & Luis MOYA GONZÁLEZ.....	71
El patrimonio urbano como oportunidad para recualificar las periferias metropolitanas: especial referencia a Madrid José M ^a de UREÑA & José M ^a CORONADO	85
Isla de calor nocturna estival y confort térmico en Madrid: avance para un planeamiento térmico en áreas urbanas Fernando ALLENDE ÁLVAREZ & Felipe FERNÁNDEZ GARCÍA & Domingo RASILLA ÁLVAREZ	101
A propósito de la prevalencia de la evaluación ambiental de planes: el Sector Cala Mosca en Orihuela (Alicante) Mercedesa ALMENAR-MUÑOZ	121

Observatorio Inmobiliario

La recuperación económica refuerza el ciclo de la vivienda Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ	135
---	-----

Índice

Documentación

Crónicas	
Eduardo DE SANTIAGO & Omar BOUAZZA ARIÑO	155
Crónica Jurídica	
Omar BOUAZZA ARIÑO	159
Evaluadores 2017	162

Libros y Revistas

Recensiones y reseñas de libros recibidos	165
---	-----

Presentación

25 años de Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales

Este año 2018, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* cumple su vigésimo quinto aniversario, con un centenar de números publicados ininterrumpidamente desde que Javier García-Bellido, su primer director, a quien recordamos hoy con especial afecto y gratitud, presentara el número doble 95-96 en 1993. Porque CYTET nació de la fusión de dos publicaciones periódicas acreditadas. Una, *Ciudad y Territorio. Revista de Ciencia Urbana*, aparecida en 1970 y resultado a su vez de la unión de dos revistas recién creadas en el seno del Instituto de Estudios de Administración Local, *Ciencia Urbana*, por una parte, y *Ciudad y Territorio. Revista de Urbanismo y Ordenación Territorial*, por otra, de la que fue director, desde su misma concepción en 1969 el arquitecto y urbanista Fernando Terán, que seguiría al frente de la nueva publicación hasta 1989, con Luis Moya como secretario. La otra revista que se integró en CYTET fue *Estudios Territoriales*, creada a propuesta y en el seno del Centro de Estudios del Territorio y del Medio Ambiente (CEOTMA) del entonces MOPU.

Junto a la continuidad y periodicidad regular de la revista, un esfuerzo que hay que agradecer al compromiso de los distintos ministerios del Gobierno de España responsables de su edición –en la actualidad, el de Fomento–, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* ha mantenido y fortalecido su calidad, desde la independencia intelectual y el rigor científico-técnico de sus contribuciones. En este cuarto de siglo, CYTET ha constituido una referencia fundamental para el conocimiento de los procesos de cambio y crisis de nuestras ciudades y territorios, y de las políticas urbanísticas y territoriales implementadas, tanto en España, como en Europa y, de modo destacado, en América Latina.

Durante su Cuarta época, la revista ha pasado a estar incluida en SCOPUS, SCImago y en el Emerging Sources Citation Index (ESCI), una base de datos de la Web of Science de Thomson

Reuters, que puede considerarse una evaluación «pre-JCR» de la revista, con la perspectiva de su posible futura incorporación a la Web of Science, un objetivo por el que sigue trabajando el Comité de Redacción de CYTET. Así mismo ha sido seleccionada para el procedimiento de Valutazione della Qualità della Ricerca en Italia y figura en el *Avery Index of architectural periodicals* de la Columbia University, un índice de gran importancia para las disciplinas de arquitectura e ingeniería, a un nivel parecido al JCR.

Un balance muy positivo como éste ha sido posible gracias a los cientos de autores que, a lo largo de estos veinticinco años, han querido publicar sus trabajos en CYTET, a los evaluadores anónimos, que han desempeñado una tarea fundamental, a los corresponsales y a los miembros del Consejo asesor científico. Para todos ellos la gratitud y el reconocimiento del Consejo de Dirección y del Comité de Redacción de *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. En este largo camino hemos contado con el excelente trabajo y el compromiso de la Secretaría de la revista, a cargo desde los inicios de Paloma Pozuelo, recientemente jubilada, a la que reiteramos nuestro afecto y agradecimiento, y ahora ocupada por Eduardo de Santiago, con la coordinación editorial de Mª José Hernández.

Coincidendo con este aniversario, se introducen algunos cambios en la revista. A partir de este número misceláneo, en el que se publican un total de ocho *Estudios*, junto a otras secciones habituales, dejará de aparecer dentro de la sección de Documentación el apartado de *Normativa estatal y autonómica*, fácilmente consultable de forma actualizada en Internet. En contrapartida, a partir del próximo número 196 se incluirá en la misma sección un nuevo apartado, titulado *Estudios comparados*, cuyo objetivo es publicar estudios de legislación comparada (estatal, autonómica e incluso internacional) sobre temas de interés y actualidad. Se incluye también en este número la relación de evaluadores del año 2017.

Rafael MATA OLMO
Director de CyTET

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. L, Nº 195, primavera 2018

ISSN: 1133-4762

Págs. 7-20

Planificación estratégica territorial y alteraciones del plan general

María Jesús ROMERO ALOY (1) & Vicente VIDAL CLIMENT (2)

(1) Profesora Titular

Departamento de Urbanismo de la Universidad Politécnica de Valencia

(2) Doctor Arquitecto

RESUMEN: Se analizan las características de la planificación estratégica urbana y territorial y su progresiva implantación, con referencia a las causas que la han propiciado, especialmente la nueva política urbana de la Unión Europea. Se abordan los concretos procesos en los que puede materializarse la complementariedad entre la planificación estratégica y la planificación urbanística. La planificación estratégica puede desplegar una estimable función orientadora en todos aquellos procedimientos, distintos a la propia revisión del plan general, en los que se producen alteraciones para adaptarlo al cambio. La metodología seguida comprende los análisis conceptuales y la observación de la realidad de la planificación, tanto estratégica como urbanística, así como la verificación desde el punto de vista legal de los procesos en los que puede concretarse la complementariedad entre ambas planificaciones.

DESCRIPTORES: Planificación estratégica urbana y territorial. Plan estratégico. Planificación urbanística. Plan general. Política urbana europea. Alteraciones del plan general.

Strategic Territorial Planning and Municipal Urban Master Plans' amendments.

ABSTRACT: The paper analyzes the characteristics of urban and territorial strategic planning and their progressive implementation, referring to its causes, such as, and especially, the new urban policy of the European Union. The particular processes that can materialize the complementarity between strategic planning and urban planning are addressed. Strategic planning can deploy an estimable guiding role in all those procedures,

Recibido: 2.02.2017; Revisado: 02.04.2017

Correo electrónico: maroal1@urb.upv.es; vicens10@gmail.com

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

much further than helping Municipal Urban Master Plans' amendments in order to adapt them to the contextual changes that may occur along time. The methodology followed includes conceptual analyzes and the observation of planning -both strategic and urban-, procedures, as well as the verification from the legal perspective of the processes in which complementarity between the abovementioned two type of plans can be deployed.

KEYWORDS: Strategic urban and territorial planning. Strategic plan. Urban Planning. Municipal Urban Master Plan/General Plan. European urban policy. Urban Master Plans' Amendments.

1. Una caracterización de la planificación estratégica

Con la amplia experiencia acumulada en países y ciudades muy diversos, puede afirmarse que los planes estratégicos territoriales, en diálogo con los demás sistemas de planificación que se aplican al territorio, han actuado positivamente tanto como instrumentos de reflexión estratégica, como procesos de colaboración público-privada y de coordinación entre Administraciones de distinto nivel, y como elementos para dinamizar la gobernanza y el desarrollo equilibrado de las ciudades.

La comunidad urbanística ya no discute la validez de la planificación estratégica, sino que en general la acepta como un complemento de valor añadido en los procesos de planificación espacial (FERNÁNDEZ, 2007: 635)¹. Es más, los urbanistas defienden que la planificación espacial, más allá de complementarse con la estratégica, incorpore algunos de sus rasgos y elementos característicos. Se trata de

«buscar espacios de encuentro entre instrumentos diferentes y entre métodos diferentes de planificación del territorio: intercambiar posicionamientos entre estrategia, urbanismo y sostenibilidad» (CAMPRECIOS & MARTÍN, 2003: 13)²,

potenciando un planeamiento concurrente que mejore la cohesión y las propuestas para un mismo territorio.

La planificación estratégica persigue

«la realización de los proyectos que permiten aumentar el dinamismo económico y la

competitividad de la ciudad y la calidad de vida de sus habitantes, por encima de lo que se puede considerar como valores medios a largo plazo» (PASCUAL, 1999: 84).

Para HERRERA (1998: 31)

«un plan estratégico representa un proyecto global de ciudad con objetivos intersectoriales, capaz de movilizar al conjunto de la sociedad hacia la consecución de unas metas. Este es un proceso con una intensa dinámica participativa en el que los agentes públicos y privados formula conjuntamente objetivos y estrategias.»

Otros autores proponen definiciones coincidentes en los aspectos esenciales (proceso sistemático, participativo, que busca el desarrollo de un territorio), pero que difieren en algunos matices que resultan significativos. Así, Andreu ULIED (VARIOS AUTORES, 2014: 15) enfatiza la importancia de la generación de una visión compartida de futuro para la ciudad; BORJA & CASTELLS (1997) señalan el aspecto del desarrollo social; FERNÁNDEZ (2006) pone de relieve que se trata de un proceso creativo a la vez que resalta la involucración de los agentes locales; POSTIGO (2010: 4) destaca el carácter científico-técnico del proceso; y BOIXADER & XALABARDER (2012: 6) acentúan la importancia de la comunicación, así como la capacidad del planeamiento estratégico para generar visiones compartidas de futuro.

FERNÁNDEZ (1997: 55-56; 2007: 622), resume las características más significativas de la planificación estratégica de ciudades: visión a largo plazo y carácter plurilegal; enfoque integral de la realidad urbana y consideración de su entorno; focalización en los temas real-

¹ Han pasado diez años desde la publicación en el nº 154 de esta misma Revista del artículo de José Manuel FERNÁNDEZ GÜELL titulado '25 años de planificación estratégica de ciudades', un texto de referencia sobre la evolución de la planificación estratégica desde sus orígenes en 1981.

Aludimos a él en diversas ocasiones por lo acertado de sus pronósticos, y añadimos algunos comentarios sobre las novedades producidas en la última década.

² En catalán en el original.

mente críticos e identificación de la ventaja competitiva; flexibilidad decisional y orientación a la acción; y muy especialmente fomento de la participación de todos los agentes sociales, y de la colaboración público-privada. Para este autor, un plan estratégico descansa en un esfuerzo continuo de gestión, coordinación, participación y comunicación sin el cual el proceso de movilización social no tendrá lugar.

La planificación estratégica se plantea como un proceso. La necesidad no sólo de adaptarse a los cambios, sino también de anticiparse a los mismos como garantía de calidad y competitividad del territorio, obligan a que la estrategia sea renovada de manera permanente. Los mismos cambios inducidos por el plan estratégico sobre la organización social exigen su continua revisión y renovación. Como señala PASCUAL (2007: 113-114, 126), el plan estratégico sólo puede entenderse como un proceso permanente de organización y transformación de la ciudad o territorio a través del desarrollo de una estrategia en constante reprogramación.

Nos interesa destacar que el diseño y la implementación de un plan estratégico gozan de gran flexibilidad por lo que se refiere a la estructura y a los procedimientos que, de algún modo, se diseñan *ad hoc* dentro de una praxis más o menos generalizada. La información y las propuestas se recogen mediante actuaciones no regladas y los procesos se impulsan al margen de los rígidos procedimientos administrativos de los planes de urbanismo. Esta flexibilidad es la que permite también el seguimiento y actualización de los planes estratégicos, objetivo que, como veremos más adelante, se presenta de difícil consecución en los planes urbanísticos y territoriales.

La naturaleza jurídica del plan estratégico es muy distinta a la del plan de urbanismo. Este último tiene carácter normativo que se deriva tanto de los reglados procedimientos que hay que observar en su elaboración, como de la justificación de las determinaciones que se contienen en los documentos, expresión del interés público urbanístico proclamado en el correspondiente acto administrativo de aprobación. El plan de urbanismo es de obligatoria observancia y su infracción conlleva las correspondientes sanciones. No sucede así con los planes estratégicos, ya que su valor jurídico -como el de cualquier documento técnico de referencia- no va más allá del que pueda otorgarse a los informes de los órganos administrativos que hayan participado en su elaboración. En otros términos, podría afirmarse que la fuerza de obligar se deduce del valor

político del plan, más que de su valor normativo.

Un estudio realizado en plena crisis (POSTIGO & al., 2012: 107-112) muestra que el actual escenario socioeconómico ha propiciado un cambio en la importancia de los ámbitos de actuación estratégica, y por tanto en los contenidos de los planes estratégicos. Según ese trabajo, los objetivos del *plan estratégico tipo* de las ciudades y territorios españoles se agruparían en torno a siete ejes principales:

1. Territorio: aprovechar la situación geoestratégica; proyectar el área metropolitana en un entorno más amplio; mejorar la movilidad y la accesibilidad del territorio; conformar un entorno metropolitano sostenible y con calidad medioambiental.
2. Urbanismo: creación de espacios públicos de calidad; aumento y mejora de la dotación de servicios y equipamientos básicos en la ciudad; intermodalidad y vertebración urbana.
3. Sociedad: apostar por la inclusividad de todas las personas que viven en la ciudad, así como por la igualdad y la cohesión social; mejorar la calidad de vida; posibilitar una mejor educación; y potenciar la participación social.
4. Desarrollo Económico: apoyar el emprendimiento y la generación de nuevo empleo; fortalecimiento empresarial; generación de políticas y planificaciones sectoriales a escala metropolitana.
5. Tecnología y Conocimiento: apostar por una infraestructura educativa que capacite una formación de excelencia; impulsar la I+D+i, la sociedad de la información y primar la innovación y la creatividad; implantación de tecnología avanzada y apuesta por sectores innovadores.
6. Marketing y Competitividad: impulsar el turismo ayudado por la conservación y puesta en valor de su identidad, cultura y patrimonio; desarrollar la 'marca' de la ciudad y aumentar la capacidad competitiva.
7. Sostenibilidad e Iniciativas Verdes: generar un desarrollo sostenible de la ciudad y su entorno, mediante medidas infraestructurales e iniciativas basadas en una planificación integral, el ahorro energético y las renovables.

Destaca la consolidación de la cooperación público-privada, que no sólo es una fórmula económica para superar la crisis, sino un reforzamiento de la metodología de la planificación estratégica como instrumento de gobernanza de ciudades y territorios. Se observa también un

cambio de tendencia respecto a la competitividad entre ciudades y territorios, que ya no viene dada por criterios estrictamente económicos y sectoriales, sino que se basa cada vez más en la educación y en la especialización.

La temática de la supramunicipalidad y cómo ésta se asume desde la organización de una ciudad que inicia un plan estratégico es un tema de referencia, especialmente en el planeamiento estratégico llamado de *segunda generación*. Para estos planes es ineludible la conciencia de que la ciudad real es un territorio *polimunicipal*. Las dinámicas sociales y económicas de carácter estratégico sobrepasan los términos municipales. Las estrategias difícilmente pueden concebirse eficazmente dentro de los límites del propio municipio (PASCUAL, 2014: 28).

Una vez que se ha expuesto el contexto actualizado de la planificación estratégica procede ahora fijar el objeto de este trabajo. Las innegables relaciones de complementariedad y cooperación entre la planificación estratégica y el planeamiento urbanístico se han abordado, hasta ahora, desde una perspectiva centrada en la relación plan estratégico y plan general. Es cierto que ello tiene un cierto carácter paradigmático por las similitudes de ámbito territorial y de diagnóstico global. Sin embargo, entendemos que este tratamiento es claramente insuficiente, ya que las realidades concretas que hoy afectan a muchos planes generales, especialmente su desfase y envejecimiento, exigen descender a otros niveles de complementariedad que actualmente son permitidos por la mayoría de las legislaciones urbanísticas, en la medida que éstas han configurado los tradicionales instrumentos de desarrollo con nuevas capacidades operativas, de modo que ya no sólo desarrollan el plan general, sino que también lo modifican. Y es ahí, en este nuevo escenario de puesta al día del plan general, mediante itinerarios secundarios (planes parciales, especiales y estudios de detalle), donde la planificación estratégica puede hacerse presente ofreciendo actualizados contextos de referencia, ausentes en el plan general. Justamente, este segundo nivel de cooperación es al que, a nuestro juicio, no se le ha prestado atención y constituye uno de los cometidos fundamentales de este trabajo, junto con una puesta al día de los aspectos más generales de la planificación estratégica contemplada desde la perspectiva del urbanismo.

³ Oriol ESTELA, coordinador general del PEMB, lo definió en la presentación de la reciente actualización del Plan a los miembros del Consejo Rector (mayo 2016) como *el espacio donde se ponen sobre la mesa, se debaten y se concientan*

2. La progresiva implantación de la planificación estratégica y el apoyo de la política urbana europea

A finales de los años ochenta este nuevo enfoque de planificación llegó a Europa, implantándose con especial fuerza en España, sobre todo debido al éxito del primer plan estratégico de Barcelona. En el resto de los países europeos las experiencias de planificación estratégica se limitaron a Portugal, Francia, Reino Unido, Italia y Holanda.

A partir de la segunda mitad de los años noventa la planificación estratégica comenzó a aplicarse a ámbitos complejos como son las áreas metropolitanas. Barcelona lideró la implantación en España de la planificación estratégica en el ámbito metropolitano. En 2002 se creó una Asociación, compuesta por cerca de 300 organismos públicos y privados, con el objetivo de elaborar el primer Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona (PEMB), que fue aprobado en marzo de 2003. Por primera vez los 36 municipios del área metropolitana de Barcelona y las principales entidades económicas, sindicales y sociales de este ámbito trabajaban de manera conjunta para lograr un futuro compartido. Se formuló una visión para posicionar a la metrópoli barcelonesa entre las regiones europeas más avanzadas mediante la mejora de la productividad, la gestión eficiente del territorio y el progreso en un marco de sostenibilidad económica, social y ambiental³.

También son significativas las experiencias de Milán y de Londres. El gobierno de la Provincia de Milán decidió en 2004 poner en marcha un plan estratégico para la región urbana, con el propósito de producir una visión capaz de orientar las políticas de desarrollo de la provincia y sus municipios, proporcionando una oportunidad para relacionar proyectos ya en marcha y para concertar nuevos proyectos. Por su parte, la Spatial Development Strategy for Greater London (GREATER LONDON AUTHORITY, 2004) equivale a un plan regional para Londres con un enfoque claramente estratégico. El plan, con horizonte temporal 2020, aborda la coordinación horizontal entre las autoridades locales, la negociación y concertación entre agentes, y la planificación continua basada en una fuerte estructura admi-

aspectos de futuro de la Barcelona metropolitana, y se promueve la implicación institucional y ciudadana para alcanzar las metas compartidas.

nistrativa. Se trata de un plan muy innovador por su alcance y contenido (FERNÁNDEZ, 2007: 632-635). En las áreas metropolitanas se ve la planificación estratégica como una posible solución para las situaciones de estancamiento que sufren los procesos tradicionales de planeamiento ante la resistencia de los agentes locales a ver recortadas sus competencias urbanísticas por órganos superiores. La planificación estratégica aparece como un instrumento innovador que puede abordar los complejos problemas de gobernabilidad que experimentan numerosas áreas metropolitanas y regiones urbanas.

La planificación estratégica urbana y territorial ha ido experimentando sus propios límites y afrontando las críticas, pero se ha afianzado gracias a sus dotes de adaptación. Numerosas ciudades de Europa y América Latina llevan a cabo procesos de planificación estratégica, y en Estados Unidos ésta es una práctica habitual para muchas ciudades grandes y medianas.

En España se va consolidando la tendencia hacia un fortalecimiento de la planificación estratégica urbana. Según el *Inventario de Planes Estratégicos Urbanos y Territoriales* publicado por Ebrópolis en 2001, se contabilizaban en ese año cerca de cien planes estratégicos urbanos y territoriales en diversas fases de ejecución. El reciente informe 'La Planificación Estratégica Urbana y Territorial en España hoy. Actualización de la situación de los Planes Estratégicos Urbanos y Territoriales en España', de marzo de 2016, investigación realizada por Guillermo BENITO (2016) con la supervisión de la Oficina Técnica de Ebrópolis, ha estudiado 122 planes estratégicos españoles, de los cuales 80 están activos en la actualidad y 42 se consideran abandonados⁴.

Una de las razones que explican el fortalecimiento de la planificación estratégica, además de las evidentes ventajas de su aplicación, es

el apoyo que está recibiendo por parte de la política urbana de la Unión Europea. Ya en 2007, afirmaba FERNÁNDEZ (632-633) que las diferentes Instituciones de la Unión Europea

«han ido incorporando progresivamente en sus programas el lenguaje de la planificación estratégica al hablar de estrategias, agentes, concertación, visión integral, temas críticos, amenazas y oportunidades (...). El enfoque estratégico va calando progresivamente en los departamentos técnicos de la Comisión Europea y comienza a perfilarse como un posible requisito para la concesión de ciertas ayudas a ciudades y territorios».

Y esta tendencia no ha hecho sino acentuarse en la última década⁵.

En efecto, las instituciones comunitarias se han manifestado mediante diversos documentos y declaraciones, en los cuales se apuesta decididamente por la planificación estratégica, con la significativa característica de que el apoyo financiero por parte de la UE viene ligado, en buena medida, a la existencia de políticas propias de la planificación estratégica. Así, los reglamentos del marco financiero plurianual 2014-2020 refuerzan la programación estratégica e integrada de las acciones de desarrollo urbano. Los estados miembros deben identificar las ciudades cuyas acciones de desarrollo urbano sostenible integrado podrían beneficiarse de los recursos del FEDER. Por ejemplo,

«Italia está barajando el criterio de incluir en la lista a aquellas ciudades que cuenten con planes estratégicos urbanos» (GONZÁLEZ, 2013: 146-148).

El Reglamento 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), establece en su art. 7.1 los condicionantes para la atribución de los Fondos⁶. En este contexto, el Acuerdo de Asocia-

⁴ Pueden verse otras relaciones de planes estratégicos: por ejemplo, la web de la Diputación de Barcelona (<http://www.diba.cat/web/planesestrategics>, consultada el 13 de junio de 2016), en su apartado de Economía y Trabajo / Planes estratégicos, afirma que «en la provincia de Barcelona se han iniciado 160 planes estratégicos desde 1988, de los cuales actualmente hay un 60% activos [es decir, unos 96]. A lo largo de estos años, un total de 304 municipios de la provincia de Barcelona participan o han participado en alguna experiencia de planificación estratégica territorial, ya sea de ámbito local o supralocal, es decir, casi el 97% del territorio provincial».

⁵ Cfr., por ejemplo, 'Agenda Territorial de la UE' (2007), 'Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador' (2010), 'Agenda Territorial de la UE 2020' (2011), Resolución del Parlamento Europeo 'La

Agenda Urbana Europea' (2011), 'Ciudades del mañana' (2011), los documentos emanados en las distintas ediciones del Foro CITIES, la 'Declaración de Riga' (2015), o el 'Pacto de Amsterdam' (2016), que respalda la Agenda Urbana Europea.

⁶ «El FEDER apoyará, mediante programas operativos, el desarrollo urbano sostenible a través de estrategias que establezcan medidas integradas para hacer frente a los retos económicos, ambientales, climáticos, demográficos y sociales que afectan a las zonas urbanas, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de promover los vínculos entre el ámbito urbano y el rural. Así mismo, el artículo 7.4 de dicho Reglamento señala que al menos un 5 % de los recursos del FEDER asignados a nivel nacional en virtud del objetivo 'inversión en crecimiento y empleo' se asignarán a medidas integradas para el desarrollo urbano sostenible».

ción de España 2014-2020⁷, aprobado el 30 de octubre de 2014, establece que

«a las nuevas propuestas para el desarrollo urbano sostenible se les exigirá estar respaldadas por una estrategia bien definida y a largo plazo que sirva de marco de referencia territorial y sectorial para todas aquellas operaciones o intervenciones a implementar, que deberán contribuir a dicha estrategia de manera coherente».⁸

El desarrollo de actuaciones urbanas dotadas de enfoques integrados no es una novedad para nuestro país, ya que España cuenta con una dilatada experiencia en el desarrollo de actuaciones integradas de desarrollo urbano y planificación estratégica. En 2014 se creó la Red de Iniciativas Urbanas (RIU) como un mecanismo de coordinación, apoyo a la gestión y evaluación de actuaciones en materia urbana cofinanciadas por Fondos Estructurales Europeos. Se trata de un instrumento útil para compartir buenas prácticas y difundir los resultados de los proyectos urbanos que reciben financiación europea, con dos tareas muy precisas por acometer: la definición de una Agenda Urbana para España, en línea con los principios y orientaciones de la Unión Europea; y la redacción de unas bases de carácter general que sirvan de orientación para el desarrollo, seguimiento y evaluación de las estrategias de ámbito local.

Las «Orientaciones para la definición de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI) en el período 2014-2020» fueron elaboradas por el Grupo de Trabajo sobre Estrategias Integradas en Actuaciones de Desarrollo Urbano Sostenible, de la RIU, y publicadas el 24 de julio de 2015. En el documento se indican a modo orientativo los principales aspectos a tener en cuenta a la hora de elaborar las estrategias urbanas, ya que, si bien no existe una solución única que

pueda ser válida para todos los entornos, sí se identifican determinados elementos comunes que deben ser considerados en su elaboración y desarrollo. En la primera convocatoria fueron financiadas EDUSI de 83 municipios españoles –de un total de 269 presentadas–, con una ayuda de 731 millones de euros (BOE 29.09.16). En la segunda convocatoria, de un total de 185 estrategias DUSI presentadas, fueron seleccionadas 40, con una ayuda total de 297'5 millones de euros (BOE 25.07.17). La tercera convocatoria tiene una dotación de 353'4 millones de euros.

3. La complementariedad entre la planificación estratégica y la planificación urbanística

Refiriéndose al último cuarto del siglo XX, ORDEIG (2004: 301 y 304) destaca las tres características que han sobresalido en el panorama urbano a lo largo de esos años y, entre ellas, destaca la planificación estratégica.⁹ En esa misma idea abunda también FERNÁNDEZ (1997: 54)¹⁰, para quien la planificación urbanística por sí sola no alcanza a dar cumplida respuesta a las exigencias actuales de las ciudades.

PASCUAL (1999: 82) mantiene que

«la planificación estratégica y la revisión del Plan General de Urbanismo tienen evidentes complementariedades, pero son dos procesos de planificación que es necesario diferenciar, tanto desde el punto de vista científico, como social y político».

No sólo afinidades, sino también –dice– similitudes: ambas son planificaciones de un amplio horizonte; parten de forma explícita o implícita de un escenario o modelo de ciudad con referencia a los temas de desarrollo económico y calidad ambiental y equilibrio social y territorial.

⁷ El Acuerdo de Asociación es el documento elaborado por el Estado miembro, con participación de socios y una gobernanza multinivel, en el que se expone la estrategia de ese Estado miembro, sus prioridades y las disposiciones para utilizar los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos de una manera efectiva y eficiente para perseguir la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. La Comisión debe aprobar dicho documento tras ser evaluado y negociado con el Estado miembro.

⁸ El relanzamiento de las ciudades, el concepto de sostenibilidad y el pensamiento estratégico. Tres peculiaridades que, a nuestro juicio, anudan gran parte de las aportaciones realizadas que han tenido mayor interés. (...) La ciudad como símbolo, la sostenibilidad como deseo de equilibrio con los valores naturales y el pensamiento estratégico como superador de la dicotomía 'plan-proyecto', son

consecuencia de las líneas pragmáticas de respuesta al diseño urbano que se han producido en los años noventa. Pero son tendencias basadas, en último extremo, (...) en el intento de humanizar cada vez más las ciudades.

⁹ Los problemas actuales y las amenazas futuras de una ciudad no pueden resolverse únicamente desde las tradicionales propuestas urbanísticas e inmobiliarias. Para hacer viables operaciones reestructuradoras del tejido físico, económico y social de una aglomeración urbana, se hace necesaria una política más amplia con objetivos estratégicos intersectoriales. En otros términos, se necesita un proyecto estratégico ambicioso que cumpla como mínimo dos objetivos básicos: orientar y articular aquellas acciones sectoriales que deban emprenderse desde un programa global, y estimular al conjunto de la sociedad hacia la consecución de un horizonte definido. Ambos objetivos pueden alcanzarse mediante la planificación estratégica.

Para FERNÁNDEZ (1997: 80)¹⁰ las similitudes son tan relevantes que implican la necesidad de la coordinación de los dos tipos de planeamiento¹¹.

Particular interés reviste la opinión de PEÑÍN (2006: 97), en tanto que inicialmente realiza un juicio de valor sobre el plan estratégico que a su entender es

«una reflexión en común, que no garantiza su coherencia, ni el conflicto por el espacio, ni que los agentes políticos la asuman, por lo que no puede representar una alternativa al planeamiento urbanístico».

No obstante, fijadas las limitaciones de la planificación estratégica, reconoce (2006: 216) que una alternativa al Plan General sería, por ejemplo,

«la constituida por la suma de contenidos de un Plan Estratégico (...) y un Plan de ordenación estructural que sitúe espacialmente, elija y dé valor jurídico a una serie de actuaciones directas de carácter básico para la ciudad, apoyada en un buen foro de reflexión que analice y sopeso cada una de las decisiones de marcha y rectifique, en su caso y en el momento que se precise, la ordenación estructural vigente».

También resulta ilustrativa a este respecto la reflexión de ASCHER en su descripción del nuevo urbanismo¹².

4. Los planes estratégicos territoriales y las 'estrategias' emanadas de las legislaciones urbanísticas

A medida que los planes estratégicos territoriales y urbanos han adquirido carta de na-

turaleza, algunas legislaciones urbanísticas han realizado una aproximación a aquellos instrumentos y han previsto 'estrategias' o 'directrices', dotándolas de contenidos flexibles y, en algunos casos, con la previsión específica de que su carácter sea de mera recomendación, lo que las situaría muy próximos a los planes estratégicos. Conviene resaltar este carácter de mera recomendación, lo cual constituye una notable excepción, ya que, como es sabido, los instrumentos urbanísticos han tenido siempre carácter normativo y, consecuentemente, vinculante. Así, el art. 18 LOTUR regula la Estrategia Territorial de la Rioja que comprende *el conjunto de criterios, directrices y guías sobre la actuación física del territorio*, sin que falte la referencia a la coordinación con los criterios de la Unión Europea, que puede interpretarse, a nuestro entender, como una clara referencia a estar en línea con las exigencias de la UE a los efectos de atribución de los Fondos FEDER. El art. 19 LOTUR precisa que el contenido de la Estrategia puede tener carácter meramente orientador. El art. 31 LFOTU define la Estrategia Territorial de Navarra de modo idéntico a la de la Rioja, con la particularidad de que dice expresamente que las determinaciones son orientativas y no vinculantes, sin que falte tampoco la referencia a la adecuación a los criterios emanados de la UE. En ambos casos la aproximación a lo que se ha venido entendiendo como plan estratégico es notoria en el contenido, aunque el procedimiento de elaboración sea distinto.

Otras legislaciones urbanísticas han regulado otros instrumentos de ámbito regional, pero, a nuestro juicio, tienen un carácter

¹⁰ El Plan Estratégico no es un plan de desarrollo físico, sino que debe aprovecharse al máximo este proceso de reflexión colectiva sobre el futuro de la ciudad para establecer una serie de directrices que guíen la próxima revisión del PGOU. Hay que evitar que las propuestas del PE sean desechadas o ignoradas por el próximo PGOU. A pesar de las diferencias entre ambos tipos de planificaciones -insiste FERNÁNDEZ (1997: 56)-, el objeto de la planificación estratégica es complementar y no suplantar a la planificación urbana tradicional. La utilización conjunta de ambas planificaciones integra diferentes actividades y asegura un propósito y una dirección común.

¹¹ El caso de Zaragoza nos ofrece un buen ejemplo de esa coordinación de planeamientos. La ciudad aprueba su Plan Estratégico en 1998, y al año siguiente, en mayo de 1999, su PGOU. Pues bien, el modelo territorial de la ciudad, que es el adoptado en el PGOU, tuvo muy en cuenta las reflexiones y propuestas especificadas en el Plan Estratégico recién aprobado.

¹² Según François ASCHER (1946-2009) el neourbanismo se contrapone al urbanismo tradicional en que mientras éste definía un programa a largo plazo para la ciudad y establecía los principios de su organización espacial, deduciendo

los planes de urbanismo para que la ciudad futura encajara en el marco predefinido, el neourbanismo se apoya en una gestión adaptada a una sociedad compleja y a un futuro incierto, teniendo la flexibilidad como uno de sus paradigmas: elabora múltiples proyectos de naturaleza variada, intenta que sean coherentes, diseña una gestión estratégica para su puesta en marcha conjunta y tiene en cuenta en la práctica los acontecimientos que producen, la evolución prevista, los cambios que se avecinan, revisando, si es necesario, los objetivos definidos o los medios dispuestos en un principio para su realización. Se convierte en una gestión estratégica urbana que integra la creciente dificultad de reducir la incertidumbre y el azar en una sociedad abierta, democrática y marcada por la aceleración de la nueva economía (ASCHER, 2004: 72). El nuevo urbanismo, para ASCHER, 'se convierte en una gestión estratégica urbana', en la que hay que identificar las tendencias a largo plazo: no para predecir el futuro o decidir sobre él, lo que sería una ingenuidad, sino para evaluar el impacto que pueden tener sobre las ciudades y las formas de vida urbana y elaborar, en consecuencia, instrumentos susceptibles de ayudar a gestionar del mejor modo posible dichos cambios estructurales (ASCHER, 2004: 56).

muy distinto a los previstos por las legislaciones de la Rioja y Navarra ya que se sitúan en la línea de los pronunciamientos de ordenación territorial de carácter vinculante. Tal es el caso del art. 28 TROTUA que prevé las Directrices de Ordenación Territorial de Asturias, o el art. 15 LOTUP en el que se regula la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana.

5. La posible recepción por parte de la planificación urbanística de las directrices procedentes de la planificación estratégica

Hemos visto opiniones doctrinales según las cuales parece indudable la existencia de una justificada complementariedad entre ambos tipos de planificación. Sin embargo, a nuestro juicio, esta afirmación general es insuficiente ya que no manifiesta la inserción de la planificación estratégica en los concretos procesos urbanísticos, materia que abordamos seguidamente con el propósito de ofrecer una visión acabada y actual de la cuestión.

5.1. Los planes generales y la planificación estratégica

PEÑÍN (2006: 216)¹³ describe certeramente la posición de estancamiento o parálisis que frecuentemente afecta a los planes generales necesitados de revisión, hasta tal punto que devienen en una especie de 'petrificación' del plan¹⁴. En efecto, la revisión de los planes generales se ofrece hoy como una empresa ardua por los siguientes motivos:

- a) La creciente complejidad de las determinaciones exigibles. En este sentido, además de la enmarañada normativa aplicable¹⁵, hay que contar con los informes a emitir por cada una de las administraciones sectoriales, que suponen importantes pronunciamientos que han de ser encajados dentro de la coherencia del plan, lo cual implica la no fácil tarea de lograr acuerdos entre las administraciones implicadas. Todo ello se produce a lo largo de dilatados períodos de tiempo en los que se pone a prueba el tesón de los impulsores del plan.
- b) La disfunción temporal derivada de la duración de los procesos de revisión del plan, muy superiores al lapso de cuatro años de duración del mandato político de los miembros de las corporaciones. No es arriesgado decir que desde el punto de vista de los réditos electorales no es una tarea apetecible, por más que sea necesaria desde el punto de vista del interés general.
- c) La deseable (e imprescindible) unanimidad política sobre el proyecto de plan general. De no conseguir un consenso generalizado sobre el proyecto del plan, se corre el riesgo de un estancamiento en los procesos, o que se convierta en un recurrente campo de batalla política.
- d) La inestabilidad del marco normativo. Entre la Ley del Suelo de 1956 y la Ley 6/1994 Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana, que es la primera ley urbanística autonómica que se promulga, es decir, en un lapso de cuarenta años, sólo se publican tres leyes urbanísticas. En aquel marco la ley era el elemento estable y los planes el elemento dinámico y cambiante. Esta deseable situación se ha invertido y actualmente el plan general es el elemento estable,

¹³ La reciente historia del planeamiento pasa por caminos ambiguos, que producen las múltiples modificaciones puntuales y que, por dificultades políticas y administrativas, sólo llevan a su revisión cuando la situación se hace insostenible y/o se produce un cambio de signo político en el gobierno de la ciudad... Hace tiempo que los planes británicos disponen de la rutina de las revisiones cuatrienales.

¹⁴ Algunas capitales de comunidades autónomas disponen de planes generales claramente desfasados. El Plan General Metropolitano de Barcelona data del año 1976, Logroño de 1985, Madrid de 1997 (en revisión desde 2012), Palma de Mallorca de 1998, Valencia de 1988 (en revisión desde 2010), Vitoria de 1996 (actualmente en proceso de revisión). Algunas otras capitales de provincia de relieve disponen de planes igualmente desfasados: el plan general de Bilbao es de 1994, año en el que se aprueba el Texto Refundido, Huelva de 1999, Orense de 1986, Alicante de 1987, Pontevedra de 1990, Castellón

de 2000, Almería de 1998. Del total de 17 capitales de Comunidades Autónomas, sólo seis disponen de planes generales revisados y aprobados hace menos de 10 años. Son los siguientes: Zaragoza (2007), Toledo (2008), Santiago de Compostela (2008), Santander (2012), Santa Cruz de Tenerife (2013) y Las Palmas de Gran Canaria (2012).

¹⁵ El sistema urbanístico español arrastra desde hace varios años, un serio problema... el considerable nivel de anulaciones que sufre todo tipo de instrumentos de planeamiento como consecuencia de decisiones judiciales (SANTAMARÍA, 2016: 6). Es evidente que la complejidad de la normativa a aplicar ofrece mayor riesgo a los efectos de una posible impugnación del plan. Solo en la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en el año 2014 se presentaron 135 recursos que dieron lugar a 108 resoluciones anulatorias. A ello habría que añadir las anulaciones producidas en los correspondientes Tribunales de Justicia de las Comunidades Autónomas.

mientras que las leyes se suceden de modo vertiginoso¹⁶.

Estos y otros motivos son los que han permitido a PAREJO (2017: 6), emitir un juicio de valor afirmando que «nuestra planificación urbanística dista hoy de atravesar su mejor momento...».

Así pues, partiendo de esa situación de estancamiento que parece afectar de un modo bastante generalizado a los planes generales, procede examinar de qué manera la planificación estratégica puede proporcionar valiosos elementos de referencia en la adaptación del plan general al contexto territorial, económico y social, contexto que puede ser muy distinto al existente en la lejana fecha en la que el plan general recibiera su aprobación.

Es cierto que la planificación estratégica puede insertarse en los procesos de revisión de los planes generales y, a este respecto, se ha citado anteriormente (nota 11) el caso del plan general de Zaragoza de 1999 que tuvo muy en cuenta las reflexiones del plan estratégico aprobado en 1998. También es interesante ver cómo se articuló el primer plan estratégico de Valencia (PEV 1994) con el plan general de 1988. Como se aprecia en la siguiente tabla (FIG. 1), prácticamente todas las políticas sectoriales del PGOU están atendidas mediante propuestas concretas del PEV. En cambio, hay numerosas propuestas estratégicas que no tienen correspondencia con las políticas del PGOU. Se resaltan en verde las áreas no incluidas expresamente en el PGOU de las que sí se ocupa el PEV, que tienen que ver con la dimensión social, las intervenciones en el área extra-metropolitana, la gobernanza y la cooperación público-privada; la sostenibilidad y el ahorro energético; los criterios de calidad, etc.

¹⁶ Un ejemplo ilustra lo que afirmamos. Por referirnos a una capital de provincia de importancia como es Valencia, el vigente plan general se aprobó en el año 1988. Los cambios legislativos que han podido afectar al plan son, por lo que se refiere a la legislación estatal, la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, la Ley 6/1998, de 13 de abril sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo y el Texto Refundido de la Ley de Suelo, promulgado por Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio, Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, y el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre. Por lo que se refiere a la Legislación Autonómica, la Ley 6/1998, de 7 de julio de Ordenación del Territorio de la Comunidad

Podríamos decir que la asunción de criterios y orientaciones se produce en un contexto de ámbito territorial básicamente coincidente y es un supuesto que tiene el carácter de paradigma. Sin embargo, además de éste, se ofrecen algunos más que revisten particular importancia, debido a que las legislaciones urbanísticas han arbitrado estrategias muy diversas que suponen alteraciones de los planes generales al margen de sus propias previsiones y, en muchos casos, de calado importante. Podría decirse que el legislador autonómico, consciente de la difícil empresa de la revisión del plan general, ha arbitrado itinerarios secundarios de más asequible tránsito que permitan la adaptación, al menos parcial, del plan general a la cambiante realidad.

Por ello es necesario analizar los distintos procesos en los que la planificación estratégica puede hacerse presente, como concreta manifestación de esa complementariedad.

5.2. En las ‘modificaciones puntuales’ del plan general

Acomodar el plan general a las cambiantes circunstancias –tanto si existe una planificación estratégica que las fundamente y las identifique, como cuando se carece de ella y las instancias municipales operan a partir de sus propias percepciones– es una tarea necesaria. Lo cierto es que se acude a la vía de las modificaciones puntuales del plan general. Es aquí de nuevo pertinente hacer mención de la reflexión de PEÑÍN que hemos citado anteriormente (nota 13).

En consecuencia, la manera más socorrida de hacer frente a la adaptación del plan general a las cambiantes circunstancias es la de acudir a

Valenciana, Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística, Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana, aprobado por decreto 201/1998, de 15 de diciembre, la Ley 15/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del suelo no urbanizable, la Ley 4/2004, de 30 de junio de ordenación del territorio y protección del paisaje, el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, aprobado por Decreto 67/2006, de 19 de mayo, el Reglamento de Paisaje aprobado por Decreto 120/2006, de 11 de agosto y la vigente Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana. Así pues durante los 29 años de vigencia del plan general de ordenación urbana de Valencia se han promulgado un total de 11 disposiciones con rango de ley o de texto refundido y 3 reglamentos, en total 14. De ellas, 8 regulaciones autonómicas con directa influencia en el plan (ROMERO, 2013: 52).

POLÍTICAS DEL PGOU (1988)		OBJETIVOS DE LOS GRUPOS DE IMPULSO Y SEGUIMIENTO DERIVADOS DE LAS LÍNEAS ESTRÁTÉGICAS DEL PEV (1996)	
1. Política de vivienda	1.1 Recuperación del patrimonio inmobiliario	9.3	Rehabilitar el centro histórico
	1.2 Intervención en vacíos urbanos	9.1	Potenciar la creación de nuevas centralidades
2. Protección del patrimonio histórico	2.1 Construido	9.3	Rehabilitar el centro histórico
	2.2 Paisajístico y natural	5.6	Mejorar calidad de la huerta como espacio verde
	2.3 Arqueológico		
3. Actividad terciaria	3.1 Comercial	9.1	Potenciar la creación de nuevas centralidades
		7.1	Construir el Palacio de Congresos
		7.2	Potenciar la Feria Muestrario Internacional de Valencia
		7.6	Elaborar un plan de urbanismo comercial
3.2 Cultural (equipamientos)		7.3	Valencia capital cultural europea
		7.4	Tercer Milenio para proyección internacional de Valencia
		7.5	Convertir Valencia en foco cultural mediterráneo
3.3 Deportiva		8.3	Dotarse de una oferta deportiva de calidad
3.4 Asistencial, etc.			
4. Suelo industrial	4.1 En el casco urbano		
	4.2 En áreas con uso dominante		
5. Sistema de espacios libres y zonas verdes	5.1 Parque Metropolitano	5.7	Realizar el Parque de Cabecera
	5.2 Parques Urbanos		
	5.3 Parque Forestal	5.8	Recuperar el Parque Natural de la Albufera
	5.4 Jardines	5.5	Desarrollar normativa sobre temas medioambientales
6. Sistema general de comunicaciones	6.1 Transporte metropolitano y municipal (construcción del by-pass, pista de Silla, corredor comarcal norte, nuevo acceso Sur al Puerto, bulevar Sur, Av. de Francia y de los Naranjos, etc.)	1.5	Aumentar la capacidad en el Corredor Mediterráneo (A-7)
		2.6	Ampliar el by-pass
		1.4	Conectar Valencia con Aragón mediante autovía
		1.6	Conectar Valencia con las capitales de Andalucía
		1.7	Finalizar la autovía de Madrid
		2.5	Dotar a Valencia de una conexión Norte-Sur
		2.8	Finalizar las rondas de la ciudad
	6.2 Transporte público urbano	2.4	Ampliar la red del metro
	6.3 Sistema ferroviario de Renfe (potenciar instalaciones en Fuente de S. Luis, soterrar vías E. del Norte, convertir la vía Xurra en vía-parque, etc.)	1.1	Establecer línea AVE Valencia-Barcelona-Frontera
		1.2	Construir línea AVE entre Valencia y Madrid
		1.3	Construir línea velocidad alta Valencia-Albacete-Madrid
		2.1	Soterrar vías haciendo pasante por la Estación del Norte
		2.3	Infraestructuras y calidad para transporte de viajeros
	6.4 Viajes a pie o en bicicleta		
	6.5 El Puerto de Valencia (Dársena, cesiones a Nazaret...)	3.3	Construir la ZAL
		9.2	Abrir Valencia al mar
	6.6 Rehabilitación de antiguos espacios infraestructurales (Dársena, Renfe, Feve)	2.1	Soterrar vías haciendo pasante por la Estación del Norte
7. Infraestructuras generales de servicios	7.1 Ciclo integral del agua	5.1	Completar la red de alcantarillado en toda la ciudad
		5.3	Asegurar cantidad y calidad de recursos hídricos
	7.2 Gaseoductos, instal. de gas		
	7.3 Suministro energía eléctrica	4.2	Infraestructura eléctrica acorde al desarrollo de Valencia
		3.4	Ampliar la terminal de carga del Aeropuerto de Valencia
		2.7	Conectar Aeropuerto y Feria con transporte p. de calidad
		3.1	Centro de Transportes de Valencia
		4.1	Valencia nodo de red transeuropea de telecomunicaciones
		5.2	Tratar adecuadamente los residuos sólidos
		5.4	Promover el ahorro energético y energías reciclables
		8.1	Sistema de bienestar social en cooperación público-privada
		8.2	Atender al envejecimiento de la población
		8.4	Integración de los disminuidos en la vida de la ciudad
		8.6	Posibilitar respuesta integradora a la inmigración
		8.5	Reafirmar los signos de identidad colectiva, vertebradores
		7.7	Administración ágil y eficaz en cooperación público-privada
		6.1	Convertir Valencia en Centro Mundial de la Agricultura
		6.2	Difusión innovación tecnológica en el tejido empresarial
		6.3	Imagen, marca y diseño de los productos valencianos
		6.4	Desarrollar mercado de futuros de cítricos y mercaderías
		10.1	Promover redes de calidad en servicios colectivos urbanos

FIG. 1/ Comparación entre las políticas del PGOU de Valencia (1988) y los objetivos derivados de las Líneas Estratégicas del PEV (1996)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGOU de Valencia 1988 y del Plan Estratégico de Valencia.

las modificaciones puntuales que, cuando son numerosas, pueden desplegar indeseables efectos colaterales, como son la desfiguración o fractura de la coherencia del plan plasmada en una concreta estructura general y orgánica del territorio. En este sentido la planificación estratégica puede ofrecer diagnósticos que permitan aplicar las terapias concretas en la modificación puntual de que se trate.

5.3. En las capacidades modificativas de los planes parciales

En la legislación histórica estatal los planes parciales eran los clásicos instrumentos de desarrollo del plan general y, según la concepción de 'desarrollo secuencial', esos instrumentos debían atenerse fielmente a las previsiones del plan general. Esta concepción ha sido abandonada en gran medida por las legislaciones autonómicas en donde los planes parciales desarrollan, pero también modifican al plan general o actúan al margen de las previsiones de éste.¹⁷ Esos planes pueden elaborarse muy distantes de la aprobación del plan general y, de existir planificación estratégica, pueden atenerse a un contexto territorial y socioeconómico más actualizado justificando de modo más sólido sus previsiones.

5.4. En el despliegue de los planes especiales

Históricamente los planes especiales han vestido una gran cantidad de cometidos ya que en la legislación estatal fueron concebidos como *númerus apertus*¹⁸. Actualmente, abandonadas las pretensiones expansionistas, la atención se centra en la ciudad construida en la que estos planes están llamados a desempeñar un especial protagonismo, particularmente a partir de la promulgación de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, en cuya Exposición de Motivos se aportan datos

¹⁷ Sin hacer un análisis exhaustivo de la cuestión, cabe citar la legislación cántabra (arts. 54 y 44 LOTSUCA), la legislación navarra (art. 60 LFOTU), la legislación de la Rioja (art. 75 LOTUR), Aragón (art. 51 LUAR), Castilla y León (art. 46 LUCL), Madrid (art. 47 LSCM), Extremadura (art. 71 LSOT), Murcia (art. 123 LOTURM) y Andalucía (art. 13 LUA). La legislación valenciana ha optado por la configuración del plan general estructural y al plan parcial se le concede la autonomía propia de establecer la ordenación pormenorizada (arts. 20 y 40 LOTUP).

¹⁸ Ordenación de recintos y conjuntos históricos, protección del paisaje y de las vías de comunicación, conservación

ilustrativos a tener en cuenta en el horizonte de la reforma interior¹⁹.

Además de los contenidos tradicionales, las legislaciones urbanísticas han venido diseñando nuevas capacidades de este tipo de planes que, en algunos supuestos, actúan al margen de las previsiones del plan general con verdadero carácter innovador. Por referirnos a algunos supuestos destacables, cabe citar la provisión o modificación de equipamientos, que es una materia regulada de modo habitual y algunas legislaciones le prestan especial atención, como es la legislación catalana que en el art. 68 TRLUC prevé la posibilidad de crear nuevos sistemas generales o locales. La legislación valenciana prevé los planes especiales que puedan crear reservas específicas para los patrimonios públicos de suelo (art. 100 LOTUP). Los planes especiales de adecuación urbanística previstos en la legislación murciana (art. 136 LOTURM) que tienen por finalidad resolver la urbanización, crear dotaciones y regular la edificación de áreas que han sido objeto de ocupación espontánea. Planes especiales cuya finalidad es la implantación de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública como prevén la legislación aragonesa (art. 64 LUAR), la de Extremadura (art. 71 LSOT), la andaluza (art. 14 LUA) y la valenciana (art. 43 LOTUP). La legislación catalana regula los planes especiales de mejora con la facultad de ordenar el subsuelo (art. 70 TRLUC). En la legislación gallega se regulan las intervenciones en suelo urbano no consolidado con independencia de que estén o no previstas en el plan general (art. 181 RLSG). En el mismo sentido en la legislación asturiana (art. 69 TROTUA). En la legislación de Castilla y León se les otorga un amplio campo operativo con la posibilidad de que, tanto si están previstos en el plan general como si no lo están y tanto se refieran a suelo urbano consolidado como no consolidado o a ambos conjuntamente, puedan llevarse a cabo (art. 146 LUCL).

De este breve análisis se desprende que los planes especiales gozan en las legislaciones de un notable carácter innovador y la buena praxis

del medio rural y otras finalidades análogas, para la ejecución de obras de infraestructura (art. 17 TRLS76), conservación y valoración del Patrimonio Histórico de la Nación y bellezas naturales (art. 18 TRLS76), mejora del medio urbano y rural (art. 22 TRLS76), reforma interior de las poblaciones (art. 23 TRLS76), saneamiento (art. 24TRLS 76).

¹⁹ Según datos de 2011 España tiene suelo residencial suficiente para acoger la demanda de viviendas de los próximos 45 años, salvo imprevisibles reactivaciones, y existe un parque de vivienda nueva vacía de 723.043 unidades.

urbanística aconseja la referencia a contextos superiores, ausentes en el propio plan general cuando éste ha podido quedar obsoleto por el paso del tiempo. La planificación estratégica puede ofrecer elementos que orienten la redacción del plan especial dentro de un contexto relevante.

5.5. En las alteraciones introducidas por los estudios de detalle

En la praxis municipal los estudios de detalle, dadas sus condiciones de operatividad, fueron utilizados profusamente tratando de forzar los límites legales impuestos por la legislación estatal y por ello recayó una copiosa jurisprudencia sobre esta figura, en la línea de ensanchar sus posibilidades a partir de planteamientos doctrinales restrictivos, según los cuales los estudios de detalle ni ordenan, ni planifican (EMBUENA, 2012: 15), siendo su significado principal el poder completar aquello *in quo déficit* el planeamiento a que se refieren, tal como señalan CORCHERO & SÁNCHEZ (2010: 25). Algunas legislaciones autonómicas –las menos²⁰– se han limitado a trasponer la regulación histórica estatal, pero la mayoría ha efectuado una regulación novedosa, según la cual se atribuye a los estudios de detalle una notable capacidad innovadora. De entre ellas destacan las legislaciones de Castilla-La Mancha (art. 28 TRLOTAU), Castilla y León (art. 45 LUCL), la Rioja (art. 80 LOTUR) y Comunidad Valenciana (art. 41 LOTUP).

A nuestro entender, la mayor capacidad modificativa e innovadora de los estudios de detalle se encuentra en la regulación contenida en la legislación de Castilla y León (Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, en adelante, RULC) que presenta una regulación de los estudios de detalle capaz de prestar una notable virtualidad de adaptación del plan general. A nuestro juicio, el RUCL tiene un cierto valor paradigmático, en cuanto que manifiesta el propósito del legislador de ofrecer, siguiendo un sencillo

procedimiento, la posibilidad de modificar el plan general adaptándolo a la realidad. A tal efecto, referimos algunos aspectos destacables.

El primer aspecto a subrayar es que se configura al estudio de detalle como un instrumento urbanístico dotado de una gran elasticidad, puesto que se le asigna la triple misión de establecer, modificar o completar todas las determinaciones de ordenación detallada, tanto en suelo urbano con urbanización consolidada como no consolidada. El máximo techo operativo se alcanza en relación con el suelo urbano no consolidado, puesto que está facultado para establecer la ordenación detallada en aquellos sectores que carezcan de ella (art. 131 RULC), es decir, se aproxima o se confunde con la misión otorgada habitualmente a los planes de reforma interior. Se les faculta para que puedan otorgar una mayor edificabilidad al plan general o un mayor número de viviendas, exigiéndose el aumento proporcional de suelo dotacional (arts. 133, 92 y 94 RULC) pero, teniendo en cuenta que ese aumento de suelo dotacional, en caso de imposibilidad de implantación, puede resolverse mediante una compensación económica. Tienen otras virtualidades modificativas del plan general²¹ que, junto con lo ya expuesto, reclaman un contexto de referencia bien del propio plan general o de la planificación estratégica.

6. Conclusión

La función de la planificación estratégica se desubre dentro del complejo panorama actual de la ordenación de la ciudad y del territorio, en cuanto función pública residenciada en los correspondientes órganos administrativos. La necesaria revisión de los planes generales, a tenor de los acelerados cambios que se presentan en las ciudades actuales, es una tarea cuyo abordaje presenta múltiples obstáculos de orden político y procedural, lo que da lugar, no pocas veces, a un planeamiento desfasado y posicionado al margen de las nuevas realidades. No obstante, las legislaciones urbanísticas ofrecen variados

²⁰ En este grupo pueden integrarse las regulaciones de Asturias (art. 70 TROTUA), Baleares (arts. 14 y 65 TRLS 1976), Canarias (art. 38 TRLOTC), Cantabria (art. 61 LOTSUCA) y Murcia (art. 139 LOTURM). En la legislación catalana no se contempla la regulación de esta figura.

²¹ En relación con el suelo urbano no consolidado (art. 134 RLUC) los estudios de detalle *pueden limitarse a establecer las determinaciones de ordenación detallada para completar o modificar las que ya hayan sido establecidas* (art. 134 RULC):

- La edificabilidad sobre rasante y el aprovechamiento del subsuelo (arts. 134 y 103 RULC).
- Sistemas locales de vías públicas, servicios urbanos, espacios libres públicos y equipamientos públicos (arts. 134, 104, 105 y 106 RULC).

- Completar o modificar determinaciones del aprovechamiento medio (arts. 134 y 107 RULC).
- Actuar sobre el aprovechamiento medio (arts. 134 y 107 RULC).
- Completar o modificar la delimitación de las unidades de ejecución (arts. 134 y 108 RULC).
- Completar o modificar la regulación de los usos fuera de ordenación (arts. 134 y 101 RULC).

En conclusión podría afirmarse que las legislaciones urbanísticas comprendidas en este apartado regulan los estudios de detalle con un perfil muy distante de la primitiva regulación estatal y ofrecen unas claras posibilidades de acomodar el plan general a las nuevas realidades.

itinerarios distintos a la propia revisión, a tenor de los cuales resulta practicable una adecuada acomodación parcial del plan general.

En este sentido, el planeamiento urbanístico no puede redactarse de espaldas a la planificación estratégica en aquellos municipios, cada vez más numerosos, en los que existe, la cual debe imbricarse dentro de la documentación de los planes urbanísticos. En primer lugar, debe encontrar acomodo dentro de la Memoria Informativa o documentos equivalentes, en donde debe dejarse constancia de los aspectos fundamentales. A partir de ahí, la Memoria Justificativa debe extraer y hacer suyos aquellos aspectos que sirvan al propósito del plan, bien sea general, parcial, especial o estudio de detalle. Debe tenerse en cuenta que este paso es de enorme relieve, ya que la Memoria Justificativa ha ido cobrando un papel preponderante en el urbanismo, en tanto que en ella se establece la línea divisoria entre la razonable discrecionalidad urbanística y la inadmisible arbitrariedad. Cuando la primera no queda suficientemente fundamentada, emerge la segunda y ello es causa frecuente de la anulación de los planes.

En razón de la justificación que el plan urbanístico hace suya, es evidente que pueden establecerse, además, las correspondientes determinaciones

de orden normativo, tanto en los Planos de Ordenación como en las Normas Urbanísticas.

En todo caso, la planificación estratégica se configura como una herramienta cuya aplicación aparece progresivamente extendida. A ello han contribuido, a nuestro juicio, cuatro líneas de fuerza fundamentales, como son la capacidad de diagnóstico y concertación de los agentes sociales tanto a escala municipal como territorial; el impulso desde las instancias comunitarias a nivel de recomendación y, lo que es fundamental, como requisito para beneficiarse de los fondos FEDER; su papel orientador en relación con las múltiples estrategias que tienden a evitar la 'petrificación' de los planes generales, adaptándolos a las nuevas realidades que se suceden fugazmente; y, finalmente, la flexibilidad en su diseño e implementación, al no tener que someterse a unas determinaciones y procesos administrativos reglados y de estricta observancia jurídica.

A nuestro juicio, la planificación estratégica territorial y urbana es un recurso que se añade al repertorio de instrumentos estrictamente urbanísticos, complementándolos y enriqueciéndolos, que posibilita una más lograda acomodación de los planes generales a las cambiantes realidades urbanas y del entorno.

Bibliografía

- ASCHER, F. (2004 1^a ed.): *Los nuevos principios del urbanismo*. Alianza Editorial, Madrid, 2004.
- BENITO, G. (2016): *La Planificación Estratégica Urbana y Territorial en España hoy. Actualización de la situación de los Planes Estratégicos Urbanos y Territoriales en España*. Ebrópolis, Zaragoza, 2016.
- BOIXADER, J. & M. XALABARDER (2012 1^a ed.): *La comunicació dels plans estratègics*. Diputació de Barcelona, Barcelona, 2012.
- BORJA, J. & M. CASTELLS (1997 1^a ed.): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus, Madrid, 1997.
- CAMPRECIOS, J. & I. MARTÍN (coord.) (2003): *La Planificación Estratégica a Europa*. Pla Estratégic Metropolità de Barcelona, Document núm. 15, Barcelona, 2003.
- COMISIÓN EUROPEA, DG DE POLÍTICA REGIONAL (2011 1^a ed.): *Ciudades del Mañana. Retos, visiones y caminos a seguir*. Unión Europea, Bruselas, 2011.
- CORCHERO, M. & SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, M. (2010): «La regulación de los estudios de detalle en Castilla-la Mancha», en: *Revista Práctica Urbanística N° 98*: 16-35, noviembre 2010: Wolters Kluwer.
- EBRÓPOLIS (2001): Asociación para el desarrollo estratégico de Zaragoza y su área de influencia (2001): *Inventario de Planes Estratégicos Urbanos y Territoriales*. Zaragoza, 2011.
- EMBUENA MANUEL, G., (2012): «El ámbito de los estudios de detalle en el derecho estatal y su posterior evolución en la legislación urbanística autonómica: algunas reflexiones en torno a su aplicación práctica» en: *Revista de Práctica Urbanística N° 112*: 14-25, febrero 2012: Wolters Kluwer.
- FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. (1997 1^a ed.): *Planificación estratégica de ciudades*. Gustavo Gili, S.A., Barcelona, 1997.
- (2006 1^a ed.): *Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos*. Reverté, Barcelona, 2006.
- (2007): «25 años de planificación estratégica de ciudades» en *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, XXXIX (N. 154): 621-637, 2007: Ministerio de Vivienda.
- GONZÁLEZ MEDINA, M. (2013): «La europeización urbana a través de la política de cohesión» en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. Número 104: 133-154, 2013: Barcelona.
- HERRERA, F. (1998, 1^a ed.): *El sistema de ciudades en Europa y España. Desarrollo urbano y estrategia de política territorial*. Ediciones Alfa Delta, Madrid, 1998.

- ORDEIG CORSINI, J. M^a (2004, 1^a ed.): *Diseño urbano y pensamiento contemporáneo*. Instituto Monsa de Ediciones, S.A, Barcelona, 2004.
- PAREJO ALFONSO, L. (2017): «El planeamiento urbanístico no es solo norma. En pro de la superación de la doctrina simplificadora de su naturaleza». *En Revista Práctica Urbanística* nº 14: enero-febrero 2017: Wolters Kluwer.
- PASCUAL I ESTEVE, J. (coord.) (1999): *La estrategia de las ciudades. Los Planes Estratégicos como instrumento: Métodos, técnicas y buenas prácticas*. Diputació de Barcelona y CIDEU, Barcelona, 1999.
- (2007): *La estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática. Los planes estratégicos de segunda generación*. Diputació de Barcelona, Barcelona, 2007.
 - (2014): «Nuevos enfoques a la estrategia de las ciudades. Reflexiones a la luz de las estrategias desarrolladas en situaciones de crisis y grandes transformaciones». *En Documentos AERYC* Núm. 1:4-30, 2013: Barcelona.
- PEÑÍN IBÁÑEZ, A. (2006 1^a ed.): *Urbanismo y crisis. Hacia un nuevo planeamiento general*. Ediciones Generales de la Construcción, Valencia, 2006.
- POSTIGO, R. (2010): *Herramientas comparativas para el estudio de planes estratégicos y como análisis previo a la nueva estrategia territorial de Zaragoza 2030-2050*. Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2010.
- & al. (2012): *Estrategias de futuro en la planificación territorial española: estado de la cuestión y tendencias en el horizonte 2020*. Ebrópolis y Grupo de Estudios en Ordenación del Territorio de la Universidad de Zaragoza (GEOT), Zaragoza, 2012.
- ROMERO ALOY, M. J. (2013): «La pretendida flexibilidad de los planes generales. Algunos elementos de referencia». *En: Revista de Urbanismo y Edificación, Septiembre-Diciembre 2013*, nº 29 N4: Aranzadi.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2016): «Una imprevista disfunción del sistema urbanístico: la mortalidad judicial de los planes», *En: Revista de Práctica Urbanística*, nº 141: julio-agosto 2016: Wolters Kluwer.
- VARIOS AUTORES (2014 1^a ed.): ¿Qué estrategias para qué retos? 25 criterios para el diseño de estrategias en el desarrollo local. Diputación de Barcelona, Barcelona, 2014.
- VIDAL CLIMENT, V. (2016): *La planificación estratégica urbana: innovación y comunicación para renovar la ciudad. Estudio de caso: el primer Plan Estratégico de Valencia (PEV 1994)*. Tesis doctoral. Valencia, Universidad CEU Cardenal Herrera.

Abreviaturas

- BOE: Boletín Oficial del Estado
 EDUSI: Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado
 FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional
 LFOTU: Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo
 LOTSUCA: Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria
 LOTUP: Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana
 LOTUR: Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja
 LOTURM: Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.
 LSCM: Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid
 LSOT: Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura
 LUA: Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía
 LUAR: Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón
 LUCL: Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León
- MEC: Marco Estratégico Común
 PE: Plan Estratégico
 PEV: Plan Estratégico de Valencia
 PGOU: Plan General de Ordenación Urbana
 RIU: Red de Iniciativas Urbanas
 RLSG: Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, que aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia
 RUCL: Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León
 TRLOTAU: Decreto Legislativo 1/2010, de 18/05/2010, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla La Mancha
 TRLOTC: Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias
 TRLS76: Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
 TRLUC: Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña
 TROTUA: Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias
 UE: Unión Europea

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
Vol. L, Nº 195, primavera 2018
ISSN: 1133-4762
Págs. 21-32

Stepping Stones, nuevo paradigma de territorio y urbanización: la ciudad desde afuera

Rubén PESCI

Doctor Arquitecto. Presidente de la Fundación CEPA
(La Plata, Argentina)

RESUMEN: Concebimos «Stepping Stones», saltando piedras para atravesar un río que corre impetuoso, como una manera de asumir el crecimiento urbano con estaciones urbanas en el continuo natural y rural, en un intento de afectar lo menos posible el territorio y desarmar la escala megapolitana con todas sus consecuencias de insustentabilidad. En esta búsqueda, el mercado es el gran agente a reformar para orientar un crecimiento más armónico en lugar de aceptar pasivamente la periferización. El fractal ha sido el agente bio-psico-social y económico que nos explica esta explosión fragmentada de la ocupación urbana del territorio, creando insustentabilidad por todas partes. Pero ya avanzada esta investigación, hemos comprendido que es la ruralidad la que hay que defender y recuperar, donde la polis vuelve a ser el asiento de una inteligencia organizada, un consumo prudente y un crecimiento controlado u orientado por una sabiduría del ecosistema humano. El territorio rural y conservado es el continuo que conecta una civilización invisible. Una ciudad que está en todas partes, cerca, amable, basada en el conocimiento, pero una ciudad que no pesa en ningún punto, porque su huella ecológica es leve, uno de los principios que preconizaba el propio Calvino para la composición en el siglo XXI.

DESCRIPTORES: Mercado. Crecimiento urbano fractal. Insustentabilidad. Ciudad y territorio. Economía local. Desarrollo micronegrional. Pequeños núcleos. Ciudades intermedias.

Recibido: 02.05.2017; Revisado: 21.07.2017

Correo electrónico: rubenpesci@fundacioncepa.com.ar

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

Este artículo es una versión en apretada síntesis de la tesis doctoral del autor aprobada en septiembre de 2017 en la Universidad Politécnica de Madrid.

Stepping Stones, a new paradigm of territory and urbanization: the city from outside.

ABSTRACT: We conceive «Stepping Stones», jumping from stone to stone to cross a river that runs tempestuously, as a way to assume the urban growing with urban stations in the natural and rural territory. The idea was to affect the territory as little as possible, and to dismantle the big metropolitan scale with all its unsustainability consequences. In this quest, the main agent to be reformed is market, in order to guide a more harmonic growth, instead of passively accepting the growing suburbs. Fractals have been the bio-psychosocial and economic agents that explain this fragmented explosion of the territory urban occupation, creating unsustainability everywhere. Halfway through this thesis, we have understood that rurality is something that we have to defend and recover, where the polis becomes once again the base of an organized intelligence, a cautious use and a controlled growth, or, at least, guided by a new human ecosystem wisdom. The preserved rural territory is the continuum that connects an invisible civilization. A city that is everywhere, close, kind, based on knowledge, but a city that is not a burden anywhere because its ecological footprint is light and mild, one of Calvino's principles for the composition in the XXI century.

KEYWORDS: Market. Fractal urban growing. Unsustainability. Territory and city. Local economy. Micro-regional development. Little cores. Intermediate cities.

1. Introducción

Los estudios estadísticos mostrarían que la humanidad va a crecer unos 3.500 millones de habitantes en los próximos 30 años, pero lo que es más agobiante es que las elevadísimas tasas de población urbana actuales, al elevarse a más del 90 % en los países más desarrollados, indicarían que se deberían alojar en ciudades unos 3.000 millones de habitantes nuevos en sólo 30 años.

Si alguien dice que, a una densidad de 100 habitantes por hectárea, eso ocuparía solo un 1 % más de superficie del globo terráqueo, pareciera que el problema de ocupación de Gaia es irrelevante. Pero existen dos motivos gigantescos de falta de resiliencia y por eso es un fenómeno alarmante. Por un lado ese 1 %, aproximadamente 30 millones de hectáreas, sucedería en el entorno o periferia de las actuales conurbaciones, y complicarían hasta el infinito la situación ya hoy crítica de los grandes conglomerados. Pero el otro gran tema es que agregar en sólo 30 años una tercera parte de la superficie y las actividades de las grandes ciudades actuales, es una tarea casi impensable (volumen de transportes, volumen de infraestructuras, volumen de viviendas, y sobre todo escases de oportunidades de hacer ciudad digna).

Enfrentamos este problema desde hace más de 40 años, en que comenzamos a hacer grandes planes metropolitanos como el del Área Metropolitana de Buenos Aires entre 1987 y 1990, el de Porto Alegre entre 1995 y 1998 y el de Monterrey entre 2009 y 2011 (CEPA, 2009).

Pero existe otra cuestión más grave aún, a veces olvidada o soslayada, y se trata de la cuestión psico-social. Los sufridos habitantes de enormes megalópolis ya hemos descubierto, desde lo cualitativo y no sólo lo cuantitativo, que sufrir horas y horas de transporte congestionado, de anomia entre millones que no se conocen, de la pérdida de la idea de ciudad –cívica– civilización por una periferia anodina (bien llamada por Lewis Mumford «suburbia») representan males de civilización, mucho más globales, holísticos, que las deficiencias funcionales y técnicas.

No cabe duda que este apretadísimo diagnóstico es fruto de decenios, más de una centuria en realidad, de investigaciones y diagnósticos que ya han echado mucha luz sobre la cuestión (HALL, 1996). Sin embargo, son mucho más escasos los vaticinios de futuro – a veces sólo fantaciencia – y sobre todo de ideas prácticas para cambiar la forma de actuar sobre las ciudades.

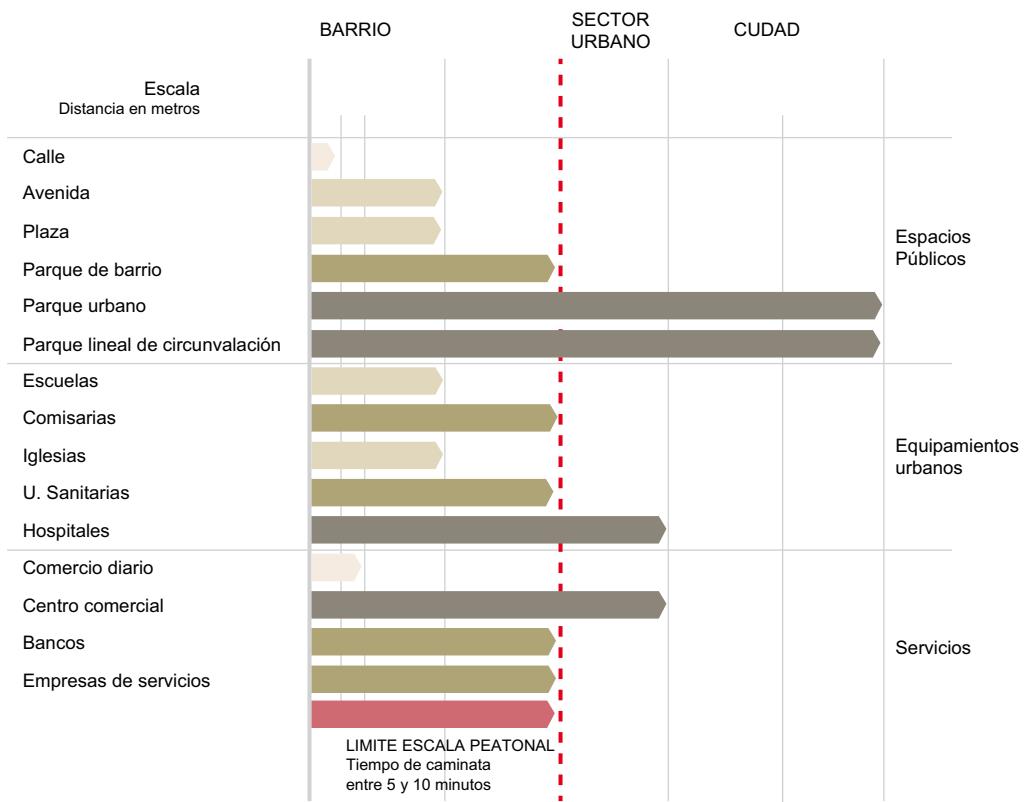


FIG. 1/ Distancia de accesibilidad para la calidad de vida.

Fuente: Salvador RUEDA, Barcelona, 2003.

Y aquí cabe hacer una digresión sustantiva. Esas formas de actuar son habitualmente confundidas con saberes de urbanismo y planeamiento físico, donde en su mayoría arquitectos o ingenieros han tomado la batuta. Pero ya nos tocó decir, desde hace años, que el equívoco esencial partió quizás de Ildefonso Cerdá, el gran autor del Ensanche de Barcelona. Sabe bien el lector que Cerdá fundó la ciencia urbana, denominándola «urbanismo», tomando de los vocablos romanos para designar la ciudad: el de *urbis* (lo construido) en lugar del de *civis* (lo social). Muy distinta podría haber sido la historia moderna de las ciudades si hubiera fundado el civismo, que habría focalizado la atención más hacia la satisfacción de los encuentros humanos y no de sus aparatos edificados. Muy pocos, casi nadie en verdad (ROGERS, 2000), se atrevieron a cuestionar el modo de crecer, partiendo de un centro cívico – hasta ahí la cultura de las ciudades como llamó Mumford a uno de sus libros más célebres – y extendiéndose radio concéntricamente sin limitaciones. Es que la masa construida siguiendo la regla

gravitatoria, donde en realidad es el mercado inmobiliario el que regula la proximidad a lo escaso, cuando supera la media hora de distancia-tiempo, ya se vuelve insostenible. Qué decir de esa situación en las megalópolis, donde la distancia-tiempo para acceder ya se lleva dos o tres horas, con un alto nivel de incertidumbre sobre a qué hora llegaré según el día, la temporada, el clima y los accidentes.

Bien señala la Dirección de Ecología de Barcelona, cuando explican que casi todas las funciones urbanas deberían estar a un máximo de 1000 m de donde se vive, y ello permite movimientos peatonales (ver FIG.1) (RUEDA, 2003).

2. Cambio de paradigma. Cambio de episteme

Entonces la cuestión cambia de rumbo y requiere una verdadera revolución del paradigma urbano, y de civilización, así como de la epistemología o el saber hacer para lograr aquel cambio.

Primero: el mercado inmobiliario, el precio de la tierra, la relación entre oferta y demanda, deben ser una variable de la cuestión, pero con una visión holística, multivariada, para conducir la toma de decisiones. Si por precio de la tierra acepto vivir a mayor distancia, y ello frecuentemente se aplica para la vivienda social, genero altas exclusiones de servicios urbanos y ruptura de la diversidad de la civis, pero además sumo enormes costos de transporte y de dotación de infraestructura de allí para siempre.

El mercado no puede ser sólo bajo costo inicial y alto costo final, porque entonces se convierte en pura manipulación financiera a beneficio de los comercializadores de la tierra y quienes se lavan las manos respecto de lo que deberán afrontar esos ciudadanos expulsados de la ciudad de allí para siempre.

Segundo: la ecuación no puede ser tan simplista como dar un techo no importa dónde ni cómo, sino que debe implicar calidad de vida en servicios, relaciones sociales, oportunidades variadas y encuentro ciudadano, y ello exige recuperar la idea de ciudad como civis y no como sub-urbe.

Tercero: la tierra aledaña a la ciudad siempre fue productora de alimentos frescos, algo esencial para la sustentabilidad y la salud. No podemos perder esa tierra productiva, porque en general estuvo localizada con sabiduría histórica: mejores tierras, obras de drenaje, cultura agraria, etc.

Cuarto: civis es algo muy diferente a casas y calles; traducido al presente, barrios cerrados y autopistas. El dominio del espacio privado y sectorial por sobre el espacio público y cultural es el paso de la custodia de la cosa pública (la res-publica) a una democracia individualista e irresponsable. Cada uno atendiendo sus cuestiones personales, egoístas, sin ver el sistema que requiere la responsabilidad social y la empatía por los demás.

No creemos exagerar diciendo que en este camino vamos hacia dictaduras democráticas. O sea, donde elegimos cada tanto con el voto popular a formas de gobiernos que luego imponen el individualismo de mercado.

3. El futuro en la historia

No hay futuro sin conciencia histórica, esto es conciencia basada en el conocimiento profundo de los procesos históricos. Lo que conlleva el respeto y consideración por el patrimonio

–lo que nos dejó la heredad de nuestros mayores– y en particular por el patrimonio común a todos que es el paisaje que supimos construir.

Como dice Eugenio Turri, el paisaje debe ser entendido como el teatro de nuestra vida, de donde tenemos que ser actores protagónicos, único modo de que lo empecemos a cuidar cada uno y entre todos (TURRI, 1988).

La historia es la que precisamente nos ofrece sabias soluciones, que por supuesto tenemos que re-adecuar y re-contextualizar ante nuestro tiempo y circunstancia. Es una forma de definir resiliencia, capacidad de adecuarse, y sobre todo de sobreponerse a los riesgos actuales.

¡Que mayores tsunamis que estos desbordes gigantescos megalopolitanos que ya estamos sufriendo!

La historia nos mostró cómo pudieron ser pequeñas y medianas ciudades las que construyeron civilizaciones inteligentísimas y de escala humana, sin necesidad de agruparse en gigantescas megalópolis, que casi siempre sucumbieron.

Pero la clave no está en las ciudades sino en el territorio. Si el medio rural expulsa población, porque la tecnología y las máquinas resuelven con un trabajador lo que antes necesitaba 10 o 100, y si el medio rural es generador de pobreza por esa falta de empleo, las ciudades sufrirán una inmigración tal que reclamará una exigencia de resiliencia exagerada.

Está en discusión el mismo modelo de producción y consumo, pues si aumenta la producción altamente tecnificada –como las sustancias que se agregan a los pollos que los llenan de grasa para que crezcan rápido– y cada vez somos más individualistas fracturando las superficies de la tierra en unidades supuestamente autónomas como las casas y los automóviles, sólo se afirmarán los vaticinios de Italo Calvino en «Las ciudades invisibles» (CALVINO, 1972).

Leonia se verá tapada por residuos. Pentesilea tendrá periferias infinitas. Zora se deshará en arena por haberla mantenido siempre igual (ver FIG. 2) (PESCI, 1999).

Pero cabe un razonamiento inverso, desde una lógica eco-lógica, donde múltiples variables pueden ayudar a reflexionar holísticamente al mercado.

Una ciudad de 10 millones de habitantes puede articularse en 10 ciudades de 1 millón o en 100

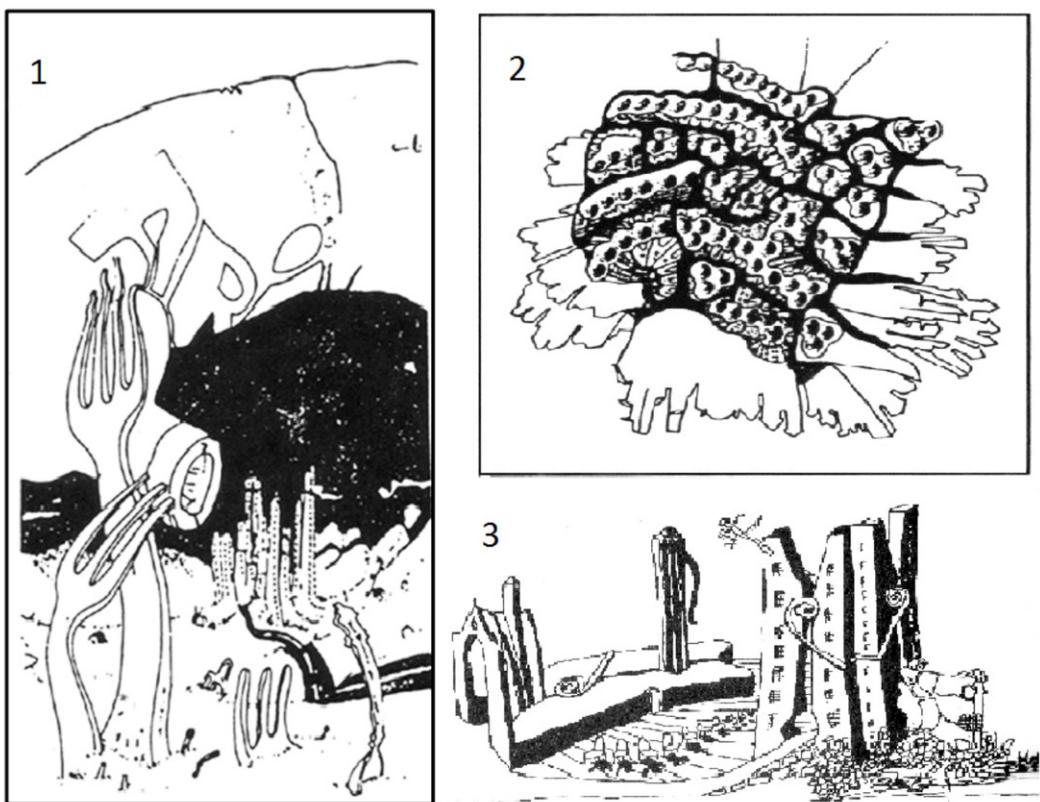


FIG. 2/ 1. Leonia 2. Pentesilea 3. Zora.

Fuente: Elaboración propia.

ciudades de 100 mil, ya sea reestructurando las grandes ciudades desde adentro, y generando nuevos núcleos urbanos que re-equilibren la sociedad, o generando nuevas formas de hacer ciudad en el territorio.

Según el cuadro anterior, la ciudad puede ser un núcleo con un radio de 1000 mts., como fueron muchas gloriosas ciudades históricas y lo siguen siendo muchas ciudades afortunadas, donde pueden vivir perfectamente bien entre 50 y 200 mil habitantes, o puede ser un racimo o cluster de ciudades, amortiguando con grandes espacios verdes y productivos todo tipo de apelazamiento entre ellas.

Más aún con el aumento de la movilización, en transporte público en especial, esas ciudades pueden ser corredores urbanos, donde siempre estoy en ciudad, pero me muevo pocas decenas de metros hacia los costados y ya convivo con todos los atributos de la naturaleza, vida sana, alimentos frescos, usos diversifi-

cados, paisaje digno, nueva escala para alojar grandes usos contemporáneos.

Y eso implica virtudes de sustentabilidad que hoy clama el mundo entero: disminución del consumo de energías no renovables, disminución del tiempo gastado en transportes, sin ocio ni negocio (la negación del ocio) que valgan la pena. Es agotamiento del suelo como recurso productivo o paisajístico. Es pura urbis –contexto construido– y casi nada de civis –civilización–.

Hemos investigado mucho en la aplicación del concepto de «steppingstones» referido a la gran cuestión del crecimiento urbano. Para la ecología ello quiere decir algo así como escalones de piedra, y es una espléndida metáfora del funcionamiento de muchos ecosistemas. Concretamente el modo en que puedo apoyarme en piedras que me permiten cruzar un río, sin interrumpir el paso del mismo. Cómo puedo ocupar un territorio sin frenar, desviar, o

embalsar el flujo de distintos ecosistemas que se verían deformados si los detengo y fracturo (ver FIG. 3).



FIG. 3/ Metáfora de *Stepping Stones*.

Fuente: Dovedale's iconic stepping stones paved over amid health and safety fears, (2010).

En los últimos decenios se ha hecho una crítica muy grande a las represas hidroeléctricas gigantes, que interrumpen un río y con él las especies que el río contiene. La política en este sentido se ha inclinado más a muchas micro-

represas con las que puedo obtener la misma producción de energía, sin alterar más que pequeños cursos afluentes del gran río. Y esto mismo puede pensarse respecto de la relación entre ciudades y territorios, pequeños núcleos urbanos inteligentes, como hoy se elogia tanto la inteligencia de las «Smart cities», que no precisan ser más grandes que Cambridge u Oxford, que Salamanca o Bolonia, que Tandil o Rafaela en Argentina, para producir ciencia, cultura, recreación, salud, educación, paisaje, para un entorno micro-regional e incluso regional.

Mirando la ciudad desde adentro, siempre se consideró que el núcleo era lo importante (ágora, foro, plaza) y desde allí en más todo podía crecer indefinidamente.

Claro que muchos expertos del territorio se propusieron definir tamaños ideales y escalas adecuadas, como se hizo en las teorías sobre la ciudad ideal, desde el renacimiento en adelante. Pero para el mercado, y a veces también para la conquista, el tamaño no es un límite y el límite a veces es un impedimento.

¡Cuando ese tamaño rebaza las escalas humanas a las que aludimos al principio de este artículo, las 7 plagas universales se hacen presentes!

FIG. 4/ Evaluación según tipología.

Según tipología	Consumo		Tiempo de accesibl.	Densi-dad	Precio del suelo	Segu-ridad	Sanea-miento	Conviv-encia	Organi-zación	Total
	Energía	Aqua								
Ciudad pequeña aislada compacta	1	1	1	2	1	2	1	1	2	12
Ciudad pequeña aislada en redes	1	2	1	2	1	1	1	1	2	12
Ciudad media aislada compacta (intermedia)	2	2	2	2	2	2	2	1	1	16
Ciudad media en red dispersa	2	2	2	2	2	2	3	2	1	18
Ciudad grande aislada compacta	3	3	2	1	3	2	3	1	1	19
Ciudad grande en conglomerado dispersa	3	3	3	2	3	3	3	3	3	26

Fuente: Elaboración propia.



FIG. 5/ **San Gimignano, en trucos fotográficos donde duplicamos su existencia: arriba se acercan pero no se tocan, en la imagen del medio cómo podrían estar cerca y lejos al mismo tiempo, abajo los poblados se tocan y comparten un parque.**

Fuente: Elaboración propia en base a imagen de Google, 2015.

Hemos indagado el comportamiento de ciudades pequeñas y medianas, concebidas como cabeceras de un hinterland productivo, o de conservación, o de desarrollo científicos tecnológicos. Hemos indagado también en redes de ciudades medianas y pequeñas, que forman micro regiones de desarrollo, como sucede aún en buena parte de la provincia de Buenos Aires, gracias a que alguna vez se pensó en cómo activar el territorio.

En el cuadro de la FIG. 4 se puede apreciar cómo las prestaciones de sustentabilidad se cumplen más en tipologías pequeñas y medianas que en los grandes conglomerados (donde de 1 a 3 se ha valorado el grado de insustentabilidad).

Este planteamiento es fuertemente utópico, pues sólo cuando se apunta a algo deseable aunque no todavía presente, se puede lograr

un cambio sustantivo. Sin embargo, existen centenares de casos que han logrado estas nuevas cualidades como las pequeñas y medianas ciudades ya mencionadas y otro millar de ellas en el mundo, y como muchos emprendimientos actuales, tanto del sector público como del sector privado.

Sin embargo el valor comunicacional de las grandes metáforas siempre es un auxilio extraordinario cuando se plantean horizontes de transformación. Desde hace casi una década hemos construido las imágenes que vemos en la FIG. 5, basados en el ejemplo de San Gimignano, Toscana, Italia, en una simulación gráfica donde probamos a multiplicarlo en el territorio.

Estamos hablando en realidad de una nueva ciudad ideal, tan moderna como antigua, donde la base económica se revoluciona, haciendo

compatibles la producción de alimentos sanos del medio rural, con la producción de ciencia avanzada refundada desde la naturaleza, la paz y el tiempo para vivir con calidad, y la congregación de voluntades cívicas, para recuperar la empatía.

Hemos desarrollado tres años de investigación doctoral y estamos ya realizando ejemplos concretos en México, en Brasil, en Argentina.

Me resulta apasionante que estas cosas las empiezamos a divulgar y a discutir entre todos aquellos que quieran sumarse a estos nuevos paradigmas.

4. Avances para nuevas políticas

Estas notas son una brevíssima síntesis de mi tesis doctoral. Me parece oportuno agregar a estas notas iniciales algunos de los resultados de esa tesis.

He seleccionado las que se refieren a políticas, esto es, en esencia el rol del Estado, pues se trata de un cambio de paradigma que reclama también de un nuevo Estado.

5. Políticas (rol del Estado)

Las premisas anteriores son la base filosófica de la tesis, pero deben convertirse en políticas de actuación para que influyan en el acontecer privado y público. Son mucho más que una moral de buenas costumbres de vida y hábitat, son una ética para el proceder de la gobernabilidad y la gobernanza.

Se trata de políticas públicas que desde las propias instituciones de la república y la democracia deben empezar a influir decididamente para revertir este macro fenómeno de insustentabilidad megalopolitana.

Hemos visualizado cinco políticas, que no sorprenderán al lector porque su concepción viene siendo anunciada en todos los apartados anteriores, pero que aquí se concretan como postulado para la reorganización del Estado y la orientación de las instituciones de bien público.

5.1. El territorio como política de reequilibrio regional

Desde las políticas neoliberales y «el fin de la historia», al decir de algunos funestos antici-

padores del holocausto, se dejaron de hacer políticas públicas como rol del Estado. Es necesario intervenir en el mercado para reequilibrar la distribución en el territorio de población, actividades económicas y ciudades. Las políticas de reequilibrio regional deben volver a ser la encrucijada potente y positiva de las políticas públicas. El vaciamiento de roles y funciones del interior en aras de la acumulación megalopolitana, ya ha sido objeto de múltiples reflexiones anteriores en este artículo y en cientos de miles de investigaciones y proclamas. Pero el conformismo y la sensación de quedar al margen de los designios históricos, nos hizo presos de atenuar los efectos y no discutir las causas.

Mediante acciones de incentivo, proyectos esclarecedores, y unión de voluntades cívicas, la planificación del desarrollo en pos de la descentralización del mismo debe recobrar todo su antiguo esplendor.

Debemos proyectar el territorio, sus actividades y su espacio, y no creer que las ciudades sean el constructo privilegiado.

5.2. El hábitat como acción civilizatoria

Como antes se dijera, si se hubiera fundado el civismo para hacer ciudades, en lugar del urbanismo, quizás la historia sería otra. No hay que construir más, como alguna vez dijo Giancarlo de Carlo, sino relacionarnos más y mejor.

El hábitat, los lugares donde habitamos interrelacionadamente, no son esencialmente casas y calles, sino la posibilidad del encuentro, la empatía y la colaboración.

Así nació la idea de ciudad, y a ello se lo llamó civilización, pero si ese hábitat urbano es más impacto negativo que oportunidad positiva –como está sucediendo en las grandes aglomeraciones– se está volviendo insostenible lo positivo y se multiplica exponencialmente lo negativo.

Hemos venido demostrando que cuanto mayor es la escala humana de nuestro hábitat y la capacidad del encuentro en ese hábitat, más sustentable y resiliente se vuelve el habitat.

Y cabe aquí la aseveración de Heidegger, a través de Habermas, de que para ser es necesario habitar y para habitar es necesario cons-

truir¹, para comprometernos en construir nuestro hábitat y de ese modo desarrollar nuestro propio ser. Ya es obvio a esta altura del artículo que para construir debemos cooperar, y para ello la escala humana de nuestro accionar es mucho más fértil.

Identidad en lugar de pura otredad. Cuerpo social en lugar de individualismo.

Debemos proyectar los atractores civilizatorios en el territorio y no sólo en la ciudad, antes que la pura construcción de espacios que frecuentemente sólo albergan funciones insustentables.

5.3. La economía del conocimiento y la ciudad intermedia

Una vez tuve una imagen en Toscana que puso en crisis muchas teorías del urbanismo y del desarrollo contemporáneo.

Iba hacia el pueblo de San Gimignano, ya bien citado anteriormente, y veía ya sus torres esbeltas, cuando divisé a mi izquierda en la ruta unas naves industriales relucientes. Era un parque industrial modernísimo, inserto en un recodo del camino y rodeado de bosques. Está a 5 km del poblado, y es indudable que son complementarios en empleo y generación de riqueza. Pero ninguno genera suburbios ni deseconomías.

El conocimiento avanzado de la ciencia de la complejidad puede llevar a nanotecnología, complejos pequeños pero inteligentes, dominancia de la inteligencia telemática y cibernética, y todo ello puede desarrollarse en pequeña escala, tanto en la ciudad como en entornos productivos en el medio rural.

Debemos potenciar el desarrollo regional y micro regional sobre la base de las economías locales pero también de las economías globales sustentables.

5.4. El asentamiento como modelo de espacios públicos

El hábitat y su formalización en asentamientos humanos capaces de facilitar toda la interrelación necesaria no es una sumatoria de espacios privados unidos por autopistas –como

parecen creer los espacios económicos dominantes en la actualidad– sino una sistemática estructuración de espacios de encuentro y diálogo. Como son las ciudades pensadas como sistema de espacios públicos.

Suelo usar unas imágenes aéreas de la Ciudad Universitaria de México, la famosa UNAM, rodeada de los contextos urbanos cercanos, para hacer más claro y detonante este modelo alternativo de asentamiento (FIG. 6).



FIG. 6/ **La Ciudad Universitaria y sus barrios aledaños, Ciudad de México.**

Fuente: Google Earth, 2016.

Al centro de la imagen, la Ciudad Universitaria, patrimonio de la humanidad, con 300.000 habitantes estudiantiles y docentes que convive con grandes espacios abiertos, parques y la reserva de El Pedregal. A la derecha un barrio de interés social con ausencia de interés social, y a la izquierda el famoso barrio de lujo de Los Jardines del Pedregal, donde cada rico tiene su pequeño lote y casa de ricos, pero no hay espacio público.

La producción de conocimiento y la calidad de vida que promueve la ciudad universitaria son un ejemplo del modelo de espacios públicos.

El modelo de la ciudad pampeana también se basa en una estructura de espacios públicos y su gran calidad de relaciones (PESCI, 2018).

La experiencia demuele barreras falsas. Compactar y estrechar relaciones, mientras salvamos grandes áreas naturales es el nuevo camino, antes que la proliferación de espacios construidos privados, sin sentido público sino de servilismo al mercado y a las voracidades demagógicas populistas.

¹ Ver R. PESCI: *Del Titanic al velero*, Editorial Ambiente, 2000

5.5. La gestión como apuesta hacia la participación popular

Se hace siempre mención a las cuestiones de gestión, que solo en las últimas décadas ha cobrado la importancia merecida en los estudios territoriales y urbanos, pero la mayor parte de las veces, para bregar por un éxito de la iniciativa antes que una cuestión de calidad.

La gestión es un gran proceso educativo para todos los actores participantes y, de ese modo, nos garantizamos la mayor inclusión de opiniones, pero también el creciente compromiso de los actores sociales concernidos.

Hemos bregado muchísimo porque los actores sociales (desideratum de los estudios sociales) se transformen en autores de los procesos y los proyectos resultantes. Solo si me convierto en autor o co-autor estoy construyendo y con ello, apuesto a ser, como pide Heidegger.

La gestión participativa y su implementación como proceso de capacitación de actores en autores, debe ser fuertemente ponderada. Debemos pasar de la declamación y los reclamos asamblearios, a los proyectos hechos en conjunto.

6. Criterios técnicos relevantes

También es útil enumerar sucintamente algunos criterios técnicos esenciales para lograr esta sustentabilidad prioritaria:

6.1. Transporte público

Debe promover el desarrollo equilibrado de las oportunidades en el territorio. Eso motivó los grandes desarrollos ferroviarios en el mundo, que supieron generar riquezas, también en la rentabilidad del servicio, y su levantamiento en casi todos los países de América Latina en aras de las economías neoliberales fue una salvajada en contra de la sustentabilidad y la capacidad de resiliencia. Se deben buscar corredores integrados de desarrollo regional, en la línea de «las ciudades y la riqueza de las naciones» como supo proponer brillantemente Jane Jacobs (JACOBS, 1999).

Esa preeminencia del transporte público también es vital dentro de las ciudades, frenando la otra salvajada que es el automóvil individual dentro de la ciudad, pero este tema ya está impuesto y conocido en millones de estudios y proyectos de las últimas décadas.

6.2. Escala peatonal de cada «steppingstones»

Cada una de las polaridades de hábitat y asentamiento, que serían como faros de civilización y cultura en la marea de un territorio promovido, se convierte en un escalón de piedra en el mar de la continuidad de la ecoforma natural productiva. Esos escalones deben ser pequeños territorialmente, para que la escala de las relaciones sea peatonal o de bici senda y en todo caso de cortos recorridos de transporte público.

Con ello se garantiza salud, ahorro de energía, disminución de stress y aumento de la capacidad de las relaciones. Aquí la imagen del famoso cuadro de Rafael, «La escuela de Atenas» (FIG. 7) alude al paseo y la conversación, en espacios estimulantes, como fue el ágora, el foro, las plazas medievales y renacentistas, y como vuelven a ser hoy múltiples espacios peatonales.



FIG. 7/ La escuela de Atenas, pintura de Rafael Sanzio.

Fuente: Sala de la Signatura del Vaticano.

6.3. Escala de barrio para la convivencia y la empatía

Pero se debe pensar también en la forma de vida barrial para recuperar la idea de un club de amigos para la convivencia y el pleno desarrollo de la empatía.

Entonces los asentamientos son en realidad asociación de barrios, con identidad propia, con nombre propio, con escala humana, con festejos y torneos propios.

Hemos desde siempre defendido la Roma histórica como una asociación de barrios (*Rioni*) que, por su historia, el respeto de las colinas que los separan, por su densidad y compactidad, siguen hasta hoy propiciando una ciudad hecha de mil identidades, de lugares y no de

la ausencia de lugares (FIG. 8). Una ciudad en que la ruralidad aún tiene lugar y que supo llevar la civilización a escala de la región.



FIG. 8/ Jan Frans van Bloemen. Paisaje del Lazio con torre y figuras. Detalle. Museo de Bellas Artes. Valencia.

Fuente: PUIG DE LA BELLACASA, R. (2013).

6.4. Ecoforma innegociable

En el territorio tenemos aún la ecoforma disponible para su salvaguarda. A veces esta llega al corazón de la ciudad, como los ríos históricos entraron en las mejores ciudades, pero muchas veces también se los segó o simplemente se los deterioró.

La ecoforma modela el territorio y crecer las ciudades sin tenerlas en cuenta es una salvajada de insustentabilidad. Saquémosle a Nueva York el río Hudson y el East River, y sigamos sacándole el Central Park, y sería una muestra inaudita de pérdida de recursos, identidad, simbolismo e historia.

Hemos venido denunciando la ceguera en la construcción del territorio y en particular la instalación de asentamientos humanos como una salvajada. La ecoforma es un camino que nos asegura innegociablemente una parte sustancial de la sustentabilidad.

6.5. Manejo cíclico de la materia y energía

No podemos ocultar que si no se manejan cíclicamente la materia y energía pondremos en el

ecosistema fuertes aspectos de deterioro: residuos, contaminación, gases efecto invernadero, agotamiento de recursos no renovables, etc.

Este en un aspecto también nodal, porque para una sociedad responsable ante el destino de Gaia y la propia sociedad, seguir la carrera loca de esta sociedad productivista-consumista lleva a niveles de riesgo de cambio climático, de exclusión social, de alienación colectiva, que ya resultan inadmisibles.

Hemos reflexionado y trabajado mucho en relación con la denominada sociedad de flujos cílicos² donde muchos municipios de los países nórdicos de Europa experimentaron la internalización de los efectos económicos externos y del reciclaje integral, en pos de una sociedad productivista y consumidora responsable (ver FIG. 9).

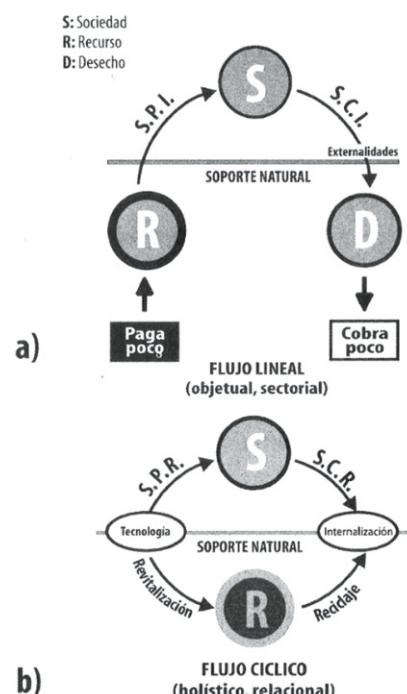


FIG. 9/ De la sociedad de flujo lineal a la sociedad de flujo cíclico.

Fuente: Elaboración propia

² Ver PESCI, Rubén y otros, *Proyectar la sustentabilidad*,

Un aspecto particularmente entrañable de estas experiencias de flujo cíclico fue la de considerar a hombres y mujeres de la tercera edad como maestros y profesores de los más jóvenes, en lugar de un desecho irrecuperable.

Estas políticas y criterios deberán ser re-trabajados ante cada realidad, y en especial

en los países latinoamericanos. Sin embargo, ya están formulados y experimentados, prontos para enfrentar el camino hacia una revisión integral de las políticas y planes de ciudades y territorios.

Bibliografía

- CALVINO, I. (1972): *Las ciudades invisibles*. Edit. EINAUDI, Italia
- HALL, P. (2007): *La ciudad del mañana*. Alfaguara, Barcelona
- JACOBS, J. (1999): *Las ciudades y la riqueza de las Naciones*. Altaguardia, Barcelona.
- PESCI, R. (2009). *CEPA AMBIENTAL, EDITORIAL FUNDACIÓN CEPA*.
- (1999): Capítulo I «La Ciudad Multifocal» *La Ciudad de la Urbanidad*. Págs. 37 a 44. Editorial Kliczkowski Publisher/ASPPAN. CP67. Buenos Aires. Argentina
- (2000): *Del Titanic al velero*, Editorial Ambiente.
- & al. (2007): Proyectar la sustentabilidad, Editorial CEPA.
- & CAPBA 7 (2018): La nueva ciudad pampeana, Editorial CAPBA 7/Fundación CEPA, La Plata, Argentina.
- ROGERS, R. (2000): *Ciudades para un pequeño planeta*. Gustavo Gili, Barcelona.
- RUEDA, S. (2003): Departamento de Medio Ambiente y Ecología, Ayuntamiento de Barcelona.
- TURRI, E. (1988): *Il Paesaggio come teatro. Del Territorio vissuto al territorio rappresentato*, Venezia.

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
Vol. L, Nº 195, primavera 2018
ISSN: 1133-4762
Págs. 33-52

Planeamiento urbanístico y suburbanización irregular en el litoral andaluz: directrices y recomendaciones para impulsar la integración urbano-territorial de asentamientos

Pedro GÓRGOLAS MARTÍN

Profesor del Dpto. de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Sevilla
Redactor de planificación territorial y planeamiento general en la consultora Territorio y Ciudad SLP

RESUMEN: El presente artículo aborda la problemática asociada a la proliferación, en el dominio territorial del litoral andaluz, de asentamientos irregulares aflorados en el suelo no urbanizable y su integración en los modelos urbano-territoriales a establecer por el planeamiento general mediante el otorgamiento de la clasificación del suelo —urbano o urbanizable— pertinente. Se exponen datos sobre la situación urbanística existente en 74 municipios pertenecientes a las diferentes unidades territoriales subregionales que conforman este dominio territorial y se analizan los condicionantes —urbanísticos, ambientales y derivados de la planificación territorial— regulados en el marco jurídico-normativo de la Comunidad Andaluza para admitir la regularización urbanística de estos asentamientos. El artículo concluye aportando un conjunto de recomendaciones, directrices y criterios de ordenación urbanística —destilados de la experiencia adquirida en la formulación del PGOU de Chiclana de la Frontera— con la finalidad de abordar con racionalidad, coherencia y creatividad la proyección de estas patologías territoriales.

DESCRIPTORES: Dominio territorial del litoral andaluz. Asentamientos irregulares. Integración urbano-territorial. Ordenación urbanística.

Recibido: 08.02.2017; Revisado: 13.06.2017

Correo electrónico: pedrogorgolas@gmail.com

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

Urban planning and irregular suburbanization in the Andalusian coast: guidelines and recommendations to promote the urban-territorial integration of irregular settlements.

ABSTRACT: The present paper addresses the problems associated to the proliferation —in the Andalusian coast— of irregular/illegal existing settlements on rustic land, and their possible integration into the formal/legal urban-territorial models, to be established by Municipal Urban Master Plans, through the classification of the land as «urban» or «suitable for development». The article contains data on the urban situation in 74 municipalities, belonging to the different sub-regional units of this territorial domain and discusses the factors —urban, environmental, and derived from the spatial planning— regulated in the regional legal framework of the Andalusian Autonomous Community to support the urban regularization of these settlements. It concludes providing a set of recommendations, guidelines and criteria for urban management — distillated from the experience gained in the formulation of the municipal Urban Master Plan of Chiclana de la Frontera— with the purpose of addressing these territorial pathologies with rationality, coherence and creativity.

KEYWORDS: Territorial domain of the Andalusian coast. Irregular settlements. Urban-territorial integration. Urban planning.

1. Introducción: tipificación de las implantaciones edificatorias existentes en el suelo no urbanizable de la Comunidad Autónoma de Andalucía y objetivos del artículo.

«En distintos Informes Anuales al Parlamento de Andalucía hemos venido asumiendo el compromiso institucional de realizar un Informe Especial sobre las parcelaciones y las urbanizaciones ilegales existentes en Andalucía (...) Los motivos de haber decidido abordar esta tarea no son otros que los graves problemas que, para los intereses particulares de los afectados y, desde luego, para los intereses generales, se han planteado como consecuencia de la proliferación de edificaciones en un suelo, tan necesitado de protección, como es el no urbanizable. En el momento actual no podemos olvidar que las agresiones contra este espacio continúan en distintos puntos del territorio andaluz».

Con estas palabras comenzaba el Informe Especial de julio de 2.000 sobre «urbanizaciones ilegales en Andalucía» emitido por el Defensor del Pueblo al Parlamento de Andalucía, evidienciando la existencia de una problemática

territorial, urbanística y social de primer orden en la Comunidad Autónoma. Con el devenir del tiempo, el conflicto, lejos de solucionarse, se ha agravado considerablemente, de tal manera que puede afirmarse que, hoy en día, constituye la mayor hipoteca para lograr una ordenación racional, coherente y sensata en la mayor parte del territorio andaluz.

Pese a que en el afloramiento de estas patologías territoriales concurren circunstancias de diversa índole —necesidad de primera vivienda, procesos de segunda residencia vinculados con el ocio de población urbano-metropolitana o dinámicas turístico-residenciales que fagocitan ámbitos territoriales, principalmente del litoral— todos ellos presentan ciertas similitudes: su carácter espontáneo y ausente de planificación, las afecciones medioambientales que provocan y unas carencias generalizadas en materia dotacional e infraestructural. Las consecuencias de este proceso comienzan a revelarse en toda su crudeza: la conformación de una pseudo-ciudad, una suerte de «espacio travestido de atributos urbanos» que va invadiendo el territorio de manera irrefrenable imponiendo un modelo de ciudad difusa. Y todo ello, al abrigo de un marco legal en materia de ordenación territorial y urbanística que quiere impulsar, paradójicamente, la creación de modelos urbano-territoriales sustancialmente

distintos, al objeto de configurar un territorio competitivo, equilibrado y sostenible sustentado, entre otros aspectos, en su adecuada vertebración a través de un sistema de poblamiento constituido por una red policéntrica de ciudades compactas, diversas y complejas.

La casuística existente en Andalucía, en relación con las edificaciones implantadas en el suelo no urbanizable presenta diferencias notables en función de su origen, características, ubicación o uso. En este sentido, el Decreto 2/2012 de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable de la Comunidad Autónoma de Andalucía, identifica tres tipos de implantaciones: edificaciones aisladas, hábitats rurales diseminados y asentamientos urbanísticos.

Las edificaciones aisladas quedan definidas –artículo 2.2 a) del Decreto 2/2012– como

«edificaciones o agrupaciones de edificaciones que no llegan a constituir un asentamiento, conforme a lo dispuesto en este Decreto y, en su caso, en el Plan General de Ordenación Urbanística».

En la vigente legislación urbanística andaluza (LOUA) se prohíbe, con carácter general, la implantación de la vivienda unifamiliar aislada en suelo no urbanizable (SNU) desvinculada de los fines naturales agropecuarios. Sin embargo, dado que existen numerosas viviendas irregulares en el SNU que no pueden ser demolidas –al haber prescrito la infracción– y que, por su condición aislada, no son integrables en los modelos urbano-territoriales a establecer por el planeamiento general, el Decreto habilita la figura jurídica del régimen «asimilado a fuera de ordenación» (OLMEDO, 2016: 42-51) que admite su reconocimiento en una situación singular de «ilegalidad tolerada» en el SNU, permitiendo dotarlas de los servicios básicos necesarios para garantizar su habitabilidad¹.

A este régimen singular también pueden adscribirse las agrupaciones de edificaciones aisladas;

¹ La aplicación del régimen «asimilado a fuera de ordenación» ha quedado cuestionada por la inexistencia de limitación temporal para la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística en la parcelación urbanística sobre la que se asientan estas edificaciones. Para solventar esta problemática, se ha redactado la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, que tiene por objeto principal eliminar la incertidumbre en la que se encuentran

días; es decir, todos aquellos enclaves existentes en SNU que por contar con escasa entidad superficial e insuficiente densidad edificatoria no precisan dotarse de un nivel de infraestructuras y equipamientos propios de los asentamientos urbanísticos y, al tiempo, no tienen un origen vinculado a las actividades agropecuarias (pues en este caso, podrían ser adscritos a la categoría de Hábitat Rural Diseminado)².

Por su parte, el Hábitat Rural Diseminado (HRD) queda definido en el artículo 2.2 c) del Decreto 2/2012 como

«ámbitos territoriales sobre los que se ubican un conjunto de edificaciones sin estructura urbana y ligadas en su origen a la actividad agropecuaria y del medio rural, que poseen características propias que deben preservarse, y que pueden demandar algunas infraestructuras, dotaciones o servicios comunes, para cuya ejecución no sea preciso una actuación urbanizadora».

En base a esta regulación, el HRD puede definirse como un asentamiento representativo de formas históricas de habitar el medio rural que, precisamente por esta condición, es preciso proteger. Se encuentra integrado por un conjunto de edificaciones diseminadas que acotan un área territorial identificable y separada de los núcleos de población, en la que no es posible discernir una estructura urbana reconocible. La población que se asienta en el HRD genera demandas de servicios y dotaciones comunes cuya implantación no precisa de actuaciones de transformación urbanística (IBID, 2016: 40). Teniendo presente estos caracteres definitorios del HRD, cabe inferir que la extensión de esta categoría de SNU a otros enclaves existentes en el territorio andaluz que han aparecido en las últimas décadas en régimen de clandestinidad, se presenta bastante compleja, cuando no imposible.

Por último, los asentamientos urbanísticos son definidos en el artículo 2.2 b) del Decreto 2/2012 como

«ámbitos territoriales definidos, consolidados por edificaciones próximas entre sí, generadoras de

dichas edificaciones, de tal forma que a éstas y sus parcelas, les sea de aplicación el plazo establecido por el artículo 185.1 de la LOUA para que la Administración pueda adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística contra ellas.

² En esta situación se encontraría el proceso de ocupación territorial con edificaciones residenciales aisladas que ha sufrido la Comarca de La Axarquía. La enorme dispersión existente y la escasa densidad de los enclaves resultantes, impide su reconocimiento como asentamientos urbanísticos y, por tanto, imposibilita abordar su integración territorial desde su clasificación como suelo urbano o urbanizable.

actividades propiamente urbanas, con entidad suficiente como para necesitar infraestructuras, dotaciones y los servicios urbanísticos básicos especificados en el artículo 45.1.a) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre».

El elemento determinante que diferencia el asentamiento urbanístico de la agrupación de edificaciones aisladas, además de su dimensión superficial y densidad poblacional, es la proximidad que presentan las edificaciones al asentarse sobre una parcelación cuyo tamaño, dimensiones y superficie precisa de un sistema de accesibilidad –red viaria– que reproduce características morfológicas propias de los espacios urbanos.

De la tipificación expuesta cabe concluir que no todos los enclaves e implantaciones existentes en el SNU pueden adscribirse a la categoría de asentamientos urbanísticos. Esta afirmación tiene una importancia trascendental ya que la opción prioritaria recogida en el Decreto 2/2012 para abordar la solución de las edificaciones clandestinas en el suelo no urbanizable –siempre que no sea posible adoptar medidas de restitución de la legalidad– es el reconocimiento por el Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU) de aquellos enclaves que puedan ser considerados como asentamientos urbanísticos para promover –una vez constatada su compatibilidad– su integración en el modelo territorial establecido otorgando, para ello, la clasificación del suelo (urbano o urbanizable) que se considere oportuna. En la Exposición de Motivos del Decreto se afirma que

«los problemas territoriales y urbanísticos creados en estos asentamientos solo pueden ser resueltos por el Plan General en todos sus niveles: clasificación del suelo adecuada, determinación de las dotaciones y servicios, conexión de éstos con las infraestructuras exteriores, accesibilidad, eliminación de impactos ambientales negativos, etc».

Sin embargo, son muchos los Ayuntamientos que se han esforzado en evitar la identificación de los asentamientos urbanísticos existentes en sus términos municipales tratando de sortear, con ello, las dificultades, de ordenación y de gestión, vinculadas a su regularización. Por ello, el efecto reparador de esta problemática, pretendido en el Decreto, ha quedado sustancialmente minimizado³.

³ En este sentido son muy reveladoras las conclusiones del Proyecto I+D+i «El Urbanismo de la No Ciudad: de la clandestinidad vulnerable a la visibilidad sostenible», adjudicado

El objetivo principal de este artículo es aportar una reflexión, extraída de la experiencia profesional, sobre posibles soluciones a aplicar para superar las dificultades inherentes a la integración urbanística de asentamientos irregulares surgidos en SNU. Se trata de un ejercicio deliberativo centrado en exponer directrices y recomendaciones de ordenación para el establecimiento de modelos territoriales hipotecados por la carga de negatividad que implica la necesidad de reconocer e integrar estas patologías. No se aborda, por tanto, la problemática de aquellos otros enclaves –agrupaciones de edificaciones aisladas o hábitats rurales diseminados– que, bien por su escasa dimensión y densidad, bien por su vinculación histórica al medio rural, han de mantenerse en el SNU por lo que no resultan integrables en la ordenación urbanística a establecer por el PGOU.

Este objetivo ha quedado desarrollado en tres epígrafes: (a) en primer lugar, se exponen las soluciones instrumentadas –en relación con el reconocimiento urbanístico de la suburbanización irregular– en el planeamiento general vigente en un dominio territorial –el litoral andaluz– donde esta problemática adquiere una dimensión muy preocupante; (b) a continuación, se explicitan, de manera sintética, los límites y condicionantes legales impuestos al planeamiento general para promover la integración urbano-territorial de asentamientos urbanísticos y, (c) finalmente, se avanzan directrices y recomendaciones de ordenación urbanística, extraídas de la experiencia adquirida en la formulación del PGOU de Chiclana de la Frontera, para impulsar un cambio de tendencia en la situación de parálisis crónica que afecta al desarrollo de actuaciones de regularización e integración urbano-territorial de asentamientos urbanísticos.

2. El reconocimiento de la suburbanización irregular en el planeamiento general vigente en el dominio territorial del litoral de Andalucía.

Los datos que se exponen a continuación están extraídos de la Tesis doctoral del autor (GÓRGOLAS, 2016) en la que ha analizado el planeamiento urbanístico de un total de 74 municipios pertenecientes al dominio territorial de litoral. De este universo, 59 son específicamente

³ a un equipo mixto compuesto por investigadores de la Universidad de Sevilla y tres empresas colaboradoras: Territorio y Ciudad S.L.P., Mariñas a.a., S.L.P. y Trama Gestión S.L.

te costeros⁴ y 15 se localizan en el «traspaís del litoral»⁵.

Este trabajo pone de manifiesto que el litoral andaluz presenta una importante problemática territorial, que se caracteriza por: (a) una generalizada desaplicación del planeamiento general vigente tanto a la legislación urbanística como al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía; (b) la vigencia de unos modelos urbano-territoriales caracterizados por unos consumos de suelo excesivos, tanto en la ciudad existente (suelo urbano) como, especialmente, en la ciudad expectante (suelo urbanizable) y (c) la constatación de que estas pautas depredadoras de territorio, en determinadas unidades subregionales, se sustentan en el consentimiento de ocupaciones irregulares del suelo rústico con edificaciones residenciales que ha configurado un cúmulo de formaciones pseudourbanas, con graves déficits en materia infraestructural y dotacional, carencias generales en aspectos funcionales y una recurrencia tipológica –vivienda unifamiliar aislada– que deviene una escasísima diversificación social.

El proceso de ocupación fraudulenta con usos residenciales del suelo rústico, no sólo no ha podido contenerse en los años del boom inmobiliario sino que ha sufrido una reverberación irrefrenable que ha dado lugar a un incremento impresio-

nante de la superficie ocupada irregularmente.

Las principales conclusiones extraídas del citado trabajo, en relación con esta problemática, son:

1. La superficie total de suelo clasificado como urbano y urbanizable en el dominio territorial del litoral que se encuentra vinculado a la regularización e integración urbana de asentamientos urbanísticos asciende a 15.304,43 Has, lo que supone un 13,27% del suelo total clasificado (ver FIG.1).

Si analizamos el suelo destinado a actuaciones urbanísticas –de renovación, de dotación, de regularización y de nueva urbanización– los porcentajes obtenidos para el suelo afectado por asentamientos irregulares se disparan. Así, en el universo de municipios analizado se alcanza un valor del 26,65%. El dato obtenido abruma: más de la cuarta parte del suelo destinado, en el litoral andaluz, al desarrollo de actuaciones urbanísticas, tanto de transformación de la ciudad existente como de nuevos crecimientos está, en mayor o menor grado, vinculado a la regularización e integración urbana de asentamientos urbanísticos aflorados en el SNU.

2. Las dos unidades provinciales donde esta problemática tiene una incidencia más significativa son las de Cádiz y Almería. En el caso del

FIG. 1/ Superficie del suelo urbano no consolidado (SUNC) y el suelo urbanizable afectado por parcelaciones en el dominio territorial del litoral.

Unidad provincial	Actuaciones urbanísticas (Sunc + Suelo urbanizable)	Total suelo clasificado afectado por parcelaciones
Huelva	4.488,19 HAS	341,21 HAS (7,6%)
Cádiz	18.130,96 HAS	8.012,86 HAS (44,20%)
Málaga	22.276,41 HAS	3.002,13 HAS (13,48%)
Granada	1.637,58 HAS	284,35 HAS (17,40%)
Almería	10.802,75 HAS	3.663,88 HAS (34%)
Total dominio territorial litoral	57.335,89 HAS	15.304,43 HAS (26,65%)

Fuente: Tesis Doctoral del autor (2016).

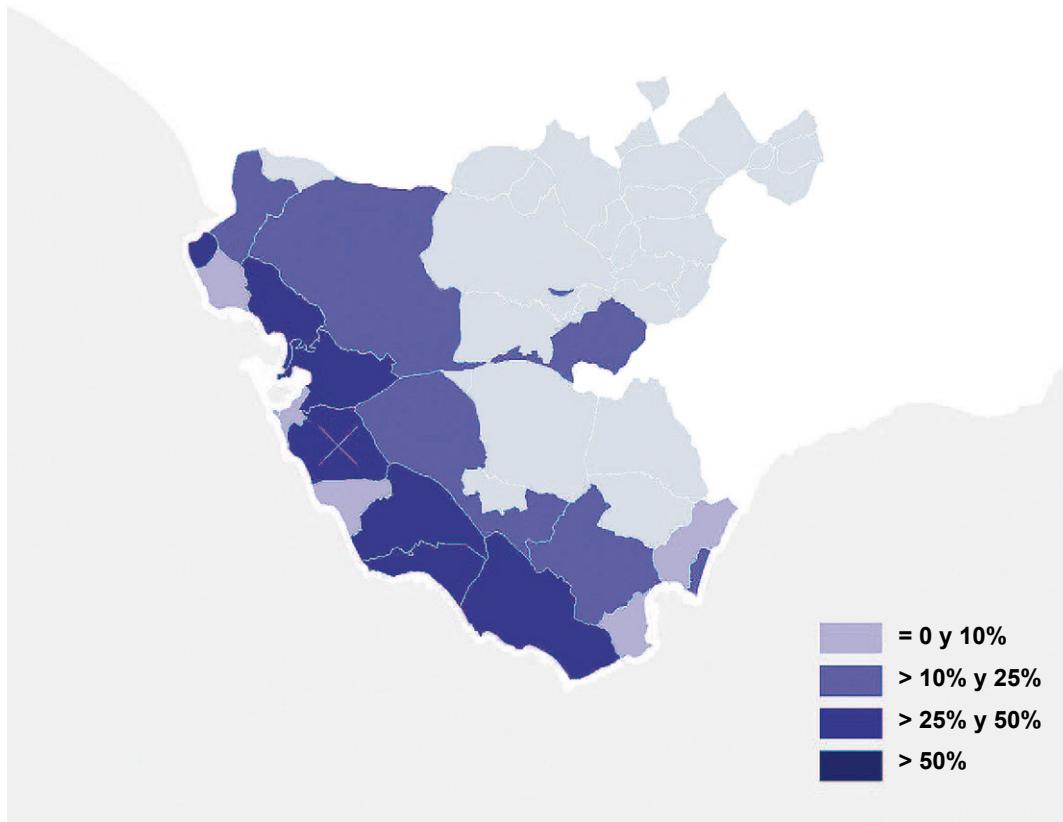
⁴ En el litoral andaluz existen 62 municipios costeros, de los que se han analizado un total de 59 dado que, en tres de ellos –Lucena del Puerto, Lújar y Énix–, no se ha podido acceder a la información urbanística precisa para la elaboración del estudio.

⁵ La mayor parte de estos municipios del «traspaís» se encuentran localizados en los cinco Centros Regionales existentes en el litoral –Huelva, Bahía de Cádiz, Bahía de

Algeciras, Málaga y Almería– donde las tensiones asociadas al crecimiento urbano son más acusadas. A ellos, se añaden Medina Sidonia perteneciente a la Comarca de la Janda (Cádiz) más Cómpeta, Frigiliana y Sayalonga en la Comarca de la Axarquía (Málaga), todos ellos expresivos de una importante problemática de dispersión territorial vinculada a la proliferación de viviendas en el suelo rústico.

litoral de Cádiz, prácticamente la mitad de la superficie de las actuaciones urbanísticas previstas en el planeamiento general (sumando las del suelo urbano no consolidado y el suelo urbanizable) –concretamente el 44,20%– está vinculada a procesos de regularización urbanística e integración en la estructura urbana de asentamientos irregulares (ver FIG.2).

3. El estudio de la afección de los asentamientos irregulares en el planeamiento general a nivel de ámbitos subregionales revela el protagonismo que adquiere el Centro Regional de Bahía de Cádiz-Jerez de la Frontera, donde se han detectado un total de 6.047,65 Has de suelo clasificado vinculado a procesos de regularización urbanística de asentamientos. Esta cantidad representa el 39,45% de la superficie total detectada en el dominio territorial del litoral.
4. Si se desciende a la escala municipal, se confirma la relevancia de la provincia de Cádiz: El Puerto de Santa María, Puerto Real, Barbate, Vejer de la Frontera o Coñil de la Frontera, son casos de gran relevancia. Sin embargo, nada comparable a Chiclana de la Frontera, el municipio de la región donde la ocupación irregular del suelo rústico con edificaciones residenciales ha alcanzado mayor dimensión.
5. En Chiclana de la Frontera, el suelo clasificado vinculado a procesos de regularización urbanística de asentamientos alcanza una superficie de 2.636,34 Hectáreas; es decir, el 44% del existente en la Bahía de Cádiz-Jerez, el 33% del identificado en el tramo litoral de la provincia de Cádiz y el 17,20% del reconocido en el dominio territorial del litoral.



Fuente: Tesis Doctoral del autor (2016).

6. La suburbanización irregular en Chiclana de la Frontera ha alcanzado tal extensión que supera en superficie a la del suelo urbano que se ha configurado de manera reglada. Las más de 2.600 hectáreas de suelo ocupado por asentamientos irregulares multiplica por tres la superficie conjunta del suelo urbano y urbanizable de una ciudad como San Fernando –con una población de 100.000 habitantes– y ocupa más territorio que la totalidad del suelo urbano de ciudades como Almería, Mijas y El Ejido, estas dos últimas de similar rango poblacional a Chiclana de la Frontera.

La decisión adoptada por el planeamiento general de clasificar casi 2.300 hectáreas como suelo urbano –en la categoría de no consolidado– provoca que, a día de hoy, Chiclana de la Frontera sea la cuarta ciudad –en extensión superficial– de todo el universo de municipios analizado, sólo tras Málaga, Marbella y Jerez de la Frontera, to-

das ellas con una población considerablemente superior (ver FIG.3).

7. El reconocimiento urbanístico de asentamientos irregulares en el litoral de Huelva y Granada es meramente testimonial. En ambos casos existe una fuerte actividad agrícola intensiva que, al igual que ocurre en el Poniente Almeriense, ha ejercido de freno a la proliferación de edificaciones residenciales en el suelo no urbanizable.
8. La principal opción instrumental utilizada por el planeamiento general para promover la integración territorial de asentamientos urbanísticos ha sido su inclusión en el suelo urbanizable (el 66,50% de la superficie total frente al 33,50% del suelo urbano no consolidado). La categoría mayoritaria empleada es el suelo urbanizable no sectorizado (un 34,60% de la superficie total de actuaciones destinadas a la integración de asentamientos y un 52% de las clasifi-

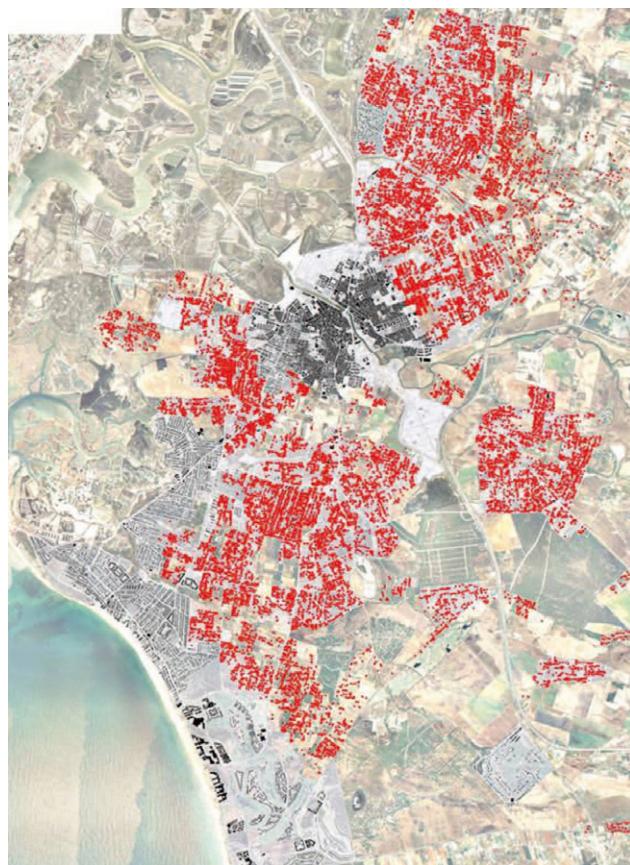


FIG. 3/ **La periferia de Chiclana. Suburbanización irregular (2016).**

Fuente: Territorio y Ciudad SLP.

cadas como suelo urbanizable). La provincia donde esta estrategia instrumental se manifiesta claramente protagonista es Almería (un 48,75% del total de actuaciones urbanísticas afectadas por asentamientos) y presenta porcentajes significativos en Cádiz (28%) y Málaga (39,79%).

A pesar del esfuerzo realizado por el planeamiento general vigente en el litoral andaluz para proceder al reconocimiento de esta problemática –los datos cuantitativos expuestos son reveladores de esta circunstancia– lo cierto es que la práctica totalidad de actuaciones previstas para la integración urbano-territorial de los asentamientos irregulares se encuentran paralizadas desde su entrada en vigor⁶.

Este hecho trae causa no sólo en los impedimentos inherentes al rechazo –más bien la oposición frontal– que la población enclavada en estos asentamientos suele manifestar respecto a la asunción de los deberes urbanísticos vinculados al proceso de regularización sino, también, en el desarrollo de una estrategia de ordenación escurridiza u olvidadiza, sustentada en una deficitaria instrumentación urbanística. Así, el suelo urbanizable no sectorizado constituye un recurso instrumental que, si bien permite reconocer los asentamientos que se entienden susceptibles de ser integrados en la malla urbana, posterga «sine die» tal integración, toda vez que en esta categoría de suelo urbanizable el planeamiento general no desarrolla ninguna pauta de ordenación concreta y específica⁷, limitándose a definir los usos incompatibles, las condiciones para la sectorización y los criterios de disposición de los sistemas generales. El uso mayoritario –y no puntual o selectivo, en combinación con otras opciones instrumentales, como sería aconsejable– de esta categoría de suelo urbanizable para reconocer asentamientos irregulares⁸ denota, más que la intención de diseñar un pautado temporal ajustado a la capacidad de gestión del municipio para promover su integración urbano-territorial, el establecimiento de un orden de prioridades donde la solución a esta problemática territorial asume un rango secundario, cuando no ciertamente irrelevante.

⁶ La inmensa mayoría de los planes generales analizados no están adaptados plenamente a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, que entró en vigor el 20 de enero de 2003. Es decir, se encuentran vigentes desde hace más de 15 años, durante los cuales no se ha desarrollado prácticamente ninguna actuación de regularización de asentamientos. Casos como el Puerto de Santa María, Chiclana de la Frontera, Puerto Real o Barbate confirman esta afirmación.

⁷ De la regulación del artículo 10.1.A.e) de la LOUA cabe concluir que el establecimiento del uso global y la definición

Las deficiencias instrumentales detectadas también se acusan en el suelo urbanizable sectorizado motivadas, en este caso, por la confrontación de intereses que se produciría en el seno de las preceptivas Juntas de Compensación –en Andalucía, la gestión del suelo urbanizable es obligatoriamente sistemática– entre los propietarios del suelo vacante y la población enclavada en los asentamientos irregulares, que deviene la paralización de estas iniciativas.

En conclusión: el planeamiento general vigente en el litoral andaluz adolece de cierta «pereza instrumental» en relación con esta problemática, circunstancia reveladora del miedo escénico que causa la gestión de su desarrollo urbanístico a la administración municipal. Por ello, a la vista de la ineeficacia mostrada para instrumentar con solvencia la integración urbano-territorial de asentamientos irregulares, urge instar la formulación de las oportunas revisiones de los actuales Planes Generales de Ordenación Urbanística (PGOU) a fin de acometer con decisión, determinación, convencimiento y capacidad innovadora la solución a la dispersión territorial que asola este ámbito de la región andaluza facilitando, al tiempo, la gestión urbanística de estas actuaciones, eliminando las actuales asperezas instrumentales.

3. Los condicionantes legales para promover la integración urbano-territorial de asentamientos irregulares

El reconocimiento de asentamientos irregulares por el PGOU no puede ser indiscriminado, indiferenciado y, por consiguiente, extensible a la totalidad de la casuística detectada en un término municipal. Sólo pueden ser reconocidos aquellos asentamientos que resulten compatibles con el modelo territorial establecido y, para ello, la toma de decisiones debe ser conforme a la legislación sectorial, congruente con la planificación territorial y coherente con los principios y objetivos regulados en la propia legislación urbanística para la adopción, por el

de los parámetros de edificabilidad y densidad máximas no forman parte del nivel de resolución exigible al planeamiento general en el suelo urbanizable no sectorizado. La concreción de estas determinaciones se remite a la formulación de los preceptivos Planes de Sectorización.

⁸ La adopción generalizada de esta clasificación del suelo para el reconocimiento urbanístico de asentamientos irregulares puede observarse en los Planes Generales de Ordenación Urbanística de Puerto Real y Córdoba.

planeamiento general, de modelos territoriales sostenibles. En los siguientes epígrafes, se procede a exponer, sintéticamente, los condicionantes impuestos por el marco jurídico-normativo de la Comunidad Autónoma Andaluza para promover la integración urbano-territorial de asentamientos urbanísticos del SNU.

3.1. Condicionantes urbanísticos para la integración urbano-territorial de asentamientos.

La promoción de la integración urbano-territorial de asentamientos irregulares aflorados en el SNU supone, de facto, la definición de «nuevos desarrollos urbanísticos» en el territorio municipal y, en aplicación del apartado A) d) del artículo 9 de la LOUA, el PGOU debe

«asegurar su integración con la ciudad ya consolidada, evitando su innecesaria dispersión, mejorando y completando su ordenación estructural».

Es decir, la integración urbanística de los asentamientos existentes supone la habilitación de un desarrollo urbanístico no previsto y, por ello, la decisión planificadora está también sujeta al criterio general de la ley de que, en los nuevos desarrollos, se promueva un crecimiento por extensión de las estructuras urbanas existentes ayudando a completar racionalmente la forma general de la ciudad. Y esta continuidad puede existir de facto –por haber aflorado el asentamiento en una posición adyacente al suelo urbano–, o puede ser interpuesta por un nuevo suelo urbanizable propuesto por el planeamiento general y materializarse en desarrollo de éste. En ambos casos, el modelo de ciudad resultante se caracteriza por un correcto ensamblamiento de los elementos básicos de urbanización de la ciudad (red viaria primaria, red de espacios públicos referenciales, localización de suelos dotacionales, etc.) que garantiza la permanencia del sentido de lo urbano y su legibilidad.

El Decreto 2/2012 incorpora también el criterio preferente por la continuidad a efectos del reconocimiento de la capacidad de integración en el modelo territorial y, así, declara en su Exposición de Motivos que

«la clasificación como suelo urbanizable de asentamientos urbanísticos desligados de los núcleos existentes tiene carácter excepcional y requiere el cumplimiento de mayores condiciones territoriales y ambientales que minoren el impacto que supone la consolidación de estos asentamientos para constituir nuevos núcleos de población».

Por consiguiente, en principio, deben descartarse –por aplicación del criterio general expuesto– aquellas propuestas de regularización de asentamientos que queden desconectados de la ciudad consolidada y de sus zonas de extensión.

No obstante, la propia legislación urbanística admite excepciones. El artículo 9 A) d) de la LOUA posibilita la localización aislada del núcleo de población de nuevos desarrollos urbanísticos por su vocación funcional estratégica (industrial, turística, segunda residencia, etc) o por «otras características», se entiende que singulares. Su idoneidad debe justificarse motivadamente y, en todo caso, se ubicarán de forma coherente con la ordenación estructural preservando de procesos de urbanización aquellos suelos que deban ser protegidos (a) por causa de sus valores naturales, históricos, culturales o paisajísticos; (b) por ser precisos, por su colindancia, para asegurar la integridad del dominio público natural; (c) por la presencia de riesgos (naturales o derivados de la presencia de usos y actividades) y, finalmente, (d) para asegurar la funcionalidad de infraestructuras y equipamientos.

Esta determinación legal resulta del máximo interés para la cuestión que nos ocupa, toda vez que existe un volumen importante de asentamientos irregulares que presentan una posición aislada de los núcleos de población y que, por diferentes motivos, podrían quedar integrados en la ordenación estructural propuesta, reconociendo que constituyen ya auténticos núcleos de población. Ahora bien, este reconocimiento no puede ser generalizado, sino que tiene que ser congruente con los criterios legales establecidos a tal efecto en el artículo 9.

Así, debe entenderse que la capacidad de integración en la estructura territorial –en congruencia con la ordenación establecida por el planeamiento general– de asentamientos irregulares aislados de los núcleos de población, sólo está justificada en los siguientes supuestos:

1. En el caso que el asentamiento irregular presente una caracterización funcional que bascule hacia la dotación de segunda residencia vacacional y se considere territorialmente pertinente, adecuado y oportuno promover el reconocimiento y legalización de un núcleo poblacional de vocación específicamente turística.
2. Asentamientos existentes fuertemente consolidados por la edificación, con una importante masa crítica poblacional y con una

caracterización funcional donde adquiere relevancia la vivienda permanente, que es el principal uso generador de demandas dota-
cionales (docentes y socio-comunitarias, principalmente) y de servicios terciario-co-
merciales de proximidad. En estos casos,
el principio de continuidad no puede ser in-
terpretado de manera estricta en la medida
de que, en estos supuestos excepcionales
se trata, en realidad, del reconocimiento de
un núcleo de población existente⁹.

Al tiempo, el apartado A) e) del artículo 9 de la ley andaluza dispone que toda propuesta de nuevo crecimiento urbano debe tener ase-
gurada su capacidad de conexión a las redes ge-
nerales de infraestructuras propuestas por el Plan General. Este requisito también es apli-
cable a cualquier ámbito cuya regularización se proponga. Por ello, no puede autorizarse el reconoci-
miento de asentamientos cuya con-
exión infraestructural induzca la adopción de so-
luciones técnicamente incoherentes, funcional-
mente ineficaces y económicamente inviables e insostenibles.

No obstante, en relación con esta cuestión resulta conveniente reflexionar sobre la inter-
pretación del concepto «conexión a las redes ge-
nerales de infraestructuras». Existe un po-
sicionamiento generalizado en la práctica de la planificación que identifica este objetivo de ordenación con la prolongación o extensión de las redes existentes. Este supuesto es de clara aplicación para aquellos asentamientos urbanís-
ticos localizados en continuidad con núcleos de población pero existen dudas ciertas sobre su validez en el caso de promover la integración de un asentamiento urbanístico que se encuentra aislado y alejado de la ciudad consolidada.

En este caso, la viabilidad de implantación de los servicios infraestructurales y, por tanto, el diseño de los elementos precisos para garantizarlos, más que a extender territorialmente las redes existentes, puede centrarse en establecer soluciones específicas y concretas para el asen-
tamien-
to, sin que ello suponga el incumplimiento de esta determinación legal. Se trata de «nuevas redes generales propuestas por el Plan General» y su diseño ha de ser congruente con la orde-
nación estructural establecida. Es más, en no pocas ocasiones, la obcecación por promover la extensión de las redes existentes es la causante de la inviabilidad económica de la regularización ocasionando su postergación definitiva.

⁹ Así lo reconoce también el Decreto 2/2012, en su art.13 apartado 1 que habilita la incorporación a la ordenación del planeamiento cuando se esté en presencia de un

3.2. Condicionantes ambientales: legislación sectorial, planificación territorial y planeamiento urbanístico.

Existirán asentamientos urbanísticos que no po-
drán ser objeto de integración en la ordenación
del PGOU por motivos de incompatibilidad con
la caracterización ambiental del ámbito territo-
rial en el que se implantan, tal y como regula el
artículo 13.3 del Decreto 2/2012.

Así, los espacios con valores naturales objeto de preservación por legislación sectorial de ca-
rácter ambiental, así como los elementos per-
tenecientes al dominio público natural –tanto los correspondientes al dominio público marí-
timo-terrestre, como al dominio público hidráu-
lico– deben ser clasificados, por lo dispuesto en el artículo 46.2.a) de la LOUA, como SNU adscritos a la categoría de especial protección por legislación específica. En estos espacios, la presencia de asentamientos irregulares no puede ser reconocida por el planeamiento ge-
neral –apartado a) del artículo 13.3 del Decreto 2/2012–, máxime cuando para las edificaciones materializadas irregularmente en ellos no rige la limitación temporal establecida en el artículo 185.1 de la LOUA para el ejercicio de la potes-
tad de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado.

También se adscriben a la categoría de SNU de especial protección por legislación especí-
fica, los terrenos del término municipal carac-
terizados por la presencia de riesgos naturales (erosión, desprendimientos, corrimientos, incendios, etc.). Para la temática que nos ocupa, asumen especial protagonismo las zonas con riesgo cierto de inundabilidad (el cual ha de ser certificado en estudios aprobados por la adminis-
tración sectorial competente), toda vez que son numerosos los asentamientos urbanísticos del SNU surgidos en terrenos afectados por esta casuística, los cuales –apartado d) del ar-
tículo 13.3– tampoco podrán ser reconocidos por el planeamiento general.

Complementariamente, existirán asentamien-
tos urbanísticos que no serán objeto de inte-
gración por el PGOU por así impedirlo los ins-
trumentos de planificación territorial – apartado b) del artículo 13.3–, que vinculan al planea-
miento general en los términos regulados en la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de

asentamiento urbanístico que cuenta con grado de conso-
lidación de la edificación tan elevado, que exija su recono-
cimiento como suelo urbano.

Andalucía. Por último, el propio planeamiento urbanístico –apartado c) del citado artículo– puede significar la presencia de otros valores ambientales merecedores de salvaguarda cuya preservación también resulte incompatible con la presencia de asentamientos urbanísticos.

3.3. Un principio insoslayable: la prohibición de exonerar del cumplimiento de los deberes urbanísticos.

Para concluir, puntualizar que todo proceso de regularización implica la asunción, por la población afectada, de las obligaciones legalmente reguladas, tal como reconoce la Exposición de Motivos del Decreto 2/2012. Del ordenamiento jurídico vigente cabe inferir que existe una prohibición de exoneración de los deberes urbanísticos para los propietarios de los asentamientos urbanísticos integrables (OLMEDO, 2016: 58). Así, en congruencia con el artículo 34.2 de la LOUA, el artículo 15 del Decreto 2/2012 establece que

«corresponderá a las personas que ostenten la titularidad de los terrenos y edificaciones en aquellos asentamientos que se incorporen al Plan General de Ordenación Urbanística costear la urbanización y las infraestructuras exteriores necesarias para dotar al asentamiento de los servicios básicos urbanísticos enumerados en el artículo 45.1.a) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, así como la cesión de los terrenos destinados a dotaciones públicas y los demás deberes asignados por la referida Ley en función de la clase de suelo donde se sitúa la actuación»

Sin embargo, la población enclavada en los asentamientos irregulares suele percibir como abusivos los costes resultantes de asumir los deberes urbanísticos legalmente establecidos, circunstancia que ha coadyuvado a impedir el desarrollo de la mayor parte de las actuaciones de regularización e integración urbano-territorial propuestas en el planeamiento vigente.

Para impulsar un cambio de actitud que favorezca la activación de estas actuaciones –además de las recomendaciones de ordenación explicitadas en el siguiente apartado– destacan, entre otras, las siguientes innovaciones establecidas en la Ley 6/2016 de modificación de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable: (a) el apartado 5 de la Disposición adicional quinta

regula que, para cumplimentar el deber de urbanizar, no es preciso concluir la totalidad de las obras de urbanización, sino que éstas puedan realizarse de forma progresiva,

«mediante la recepción parcial de la urbanización y la puesta en servicio de las distintas infraestructuras necesarias de acuerdo con las fases, zonas o manzanas que a tal efecto se establezcan en los instrumentos de ordenación»

y (b) la regulación establecida en el apartado 10 de esta Disposición admite que el PGOU pueda modular las condiciones de urbanización a satisfacer atendiendo a las singulares características de estos asentamientos posibilitando, con ello, reducir los niveles exigibles al resto de actuaciones de nueva urbanización.

4. Recomendaciones para promover la integración urbano-territorial de la suburbanización irregular: el caso del PGOU de Chiclana de la Frontera.

En la actualidad, se alzan voces en el seno de la disciplina urbanística que proclaman que la integración urbana y territorial de la suburbanización periférica se constituye en el campo de batalla de la rehabilitación y la regeneración urbana del siglo XXI (FARIÑA, 2015). El objetivo de este apartado es apuntar recomendaciones para promover el reconocimiento urbanístico de un fenómeno territorial –el de los asentamientos urbanísticos aflorados en el suelo no urbanizable que deben integrarse en la estructura urbano-territorial a establecer por el planeamiento general– que se caracteriza por su fragmentación, discontinuidad y monofuncionalismo, por el monocultivo tipológico de la vivienda unifamiliar y, además, por una dotación de infraestructuras y equipamientos prácticamente inexistente.

El conjunto de directrices y recomendaciones de ordenación que, a continuación, se exponen han sido destiladas de la experiencia adquirida en la formulación de PGOU de municipios afectados por esta problemática, destacando su aplicación y concreción en el PGOU Chiclana de la Frontera, el municipio del dominio territorial del litoral andaluz donde la proliferación de asentamientos urbanísticos en suelo no urbanizable –tal y como se ha expuesto en el apartado 2 del presente artículo– se revela más significativa, dada la impresionante escala adquirida por la ocupación territorial fraudulenta acaecida en las últimas décadas.

4.1. Asentamientos irregulares integrables: de suburbanización invasiva a ciudad de baja densidad.

El proceso generalizado de construcciones sin licencia en suelo no urbanizable desarrollado en Chiclana de la Frontera, ha terminado por generar la formación espontánea de asentamientos infradotados que presentan una carencia absoluta de los niveles dotacionales, por míminos que sean, que precisan los núcleos habitados (de escuelas, espacios libres o jardines públicos, de reserva de terrenos para equipamientos sanitarios, socioculturales, etc) y la ausencia de una infraestructura adecuada al nivel de las edificaciones y usos aflorados en los suelos ocupados irregularmente. A ello hay que añadir otra serie de impactos severos derivados de la introducción de tipologías edificatorias no adaptadas al medio, la imposición de un modelo territorial difuso apartado de las inercias de concentración de población en núcleos compactos que ha caracterizado la historia del sistema de ciudades andaluz o la promiscua presencia de usos urbanos y usos rústicos en un mismo entorno que acaban por colisionar.

Este fenómeno no responde a las categorías a las que la disciplina urbanística acude habitualmente para dar cuenta de lo urbano. Por ello, para su proyección es preciso realizar una oportuna revisión de estas categorías disciplinares. Como nos anuncia Bernardo Sechhi en relación con la ciudad contemporánea, *«difícilmente podemos proyectar lo que no comprendemos»*. Parece evidente convenir que la pseudociudad conformada por la colonización del territorio con asentamientos irregulares adolece de atributos específicamente urbanos, luego el criterio básico para garantizar la integración urbana y territorial de estos asentamientos, debe ser inyectar los nutrientes necesarios para proporcionar dosis razonables de masa crítica poblacional, de accesibilidad intermodal y de funciones no residenciales (dotacionales, terciarias, comerciales, etc) para garantizar el intercambio social consustancial a los espacios colectivos de la ciudad (ver FIG.4).

Este tránsito de «ocupación masiva suburbana» a «ciudad de baja densidad» precisa, en palabras de Francesco Indovina, del cumplimiento de ambos requisitos: tiene que ser, a la vez, ciudad y caracterizarse por ser de baja densidad. Se trata, por tanto, de un nuevo fenómeno territorial que



FIG. 4/ **Chiclana de la Frontera. Zona suburbanizada de El Marquesado (2010).**

Fuente: Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera.

«se define por la presencia de la complejidad urbana (funciones no residenciales y equipamiento) en un área extensa y por un uso urbano de dicha área por parte de los ciudadanos» (INDOVINA, 2007: 18).

Según Indovina, la intervención en el territorio de la suburbanización puede realizarse desde tres posturas que, pese a sus diferencias, coinciden en que este abuso del territorio es incuestionablemente negativo: (a) en primer lugar, una posición que podríamos adjetivar de «refractaria», que promueve extirpar esta realidad por entenderla expresiva de la negación de la ciudad y no creer justificado el reconocimiento de un asentamiento difuso en el territorio que no esté asociado a la actividad agrícola; (b) en segundo lugar, una «posición mercantilista», que asume y acepta la incapacidad de controlar las fuerzas del mercado que alientan este fenómeno; y (c) en tercer lugar, una «posición integradora», la cual reconoce el surgimiento de una nueva condición urbana y la asume como expresión de una demanda a conocer e interpretar adecuadamente. Esta posición promueve el tránsito de la autoorganización espontánea inductora de este proceso a su ordenación racional tratando de minimizar las externalidades negativas que genera, al objeto de crear un archipiélago urbano adecuadamente vertebrado y dotado de la complejidad necesaria para desencadenar una red de intercambios y solidaridades vecinales similares a las que se desarrollan en la ciudad ortodoxa. Según esta posición, estos fenómenos deben abordarse, afrontarse; es decir, no pueden ser ni borrados ni conjurados.

Este es el enfoque por el que se ha apostado en la formulación del PGOU de Chiclana de la Frontera y a su exposición se destinan los siguientes epígrafes.

4.2. Integración urbano-territorial de asentamientos irregulares y ordenación estructural.

La suburbanización irregular no sólo consume suelo de manera directa, sino que induce a un consumo aún mayor a través de las infraestructuras que demanda para su funcionamiento. Es decir, a la problemática interna que presenta este tipo de asentamientos hay que añadir el conjunto de externalidades negativas que proyecta hacia el resto de la ciudad y el territorio.

El reconocimiento urbanístico de esta situación impuesta por una realidad no controlada y, por

tanto, la promoción de medidas orientadas a su regularización mediante la minimización de los impactos ambientales causados, siendo condición necesaria no es suficiente para conseguir su integración en el entramado urbano. Es decir, no basta con acometer la cualificación individualizada de cada uno de los asentamientos irregulares reconocidos, sino que es preciso implementar acciones que garanticen la reversión o, al menos, la minimización de las externalidades negativas que su caracterización (baja densidad, predominio de la vivienda unifamiliar, monofuncionalismo, etc) proyecta hacia el conjunto del territorio. Esta debe ser la principal apuesta de la ordenación estructural a establecer por el planeamiento general, que ha de fundamentarse en tres argumentos básicos de construcción de ciudad: la movilidad sostenible (reduciendo el cautiverio que ejerce el automóvil privado en la vida cotidiana de la población de estos asentamientos), las centralidades periféricas (configuradas en nodos y ejes) y la incorporación del espacio libre como elemento matriz del diseño (conformando una red continua que articule el medio urbano con la infraestructura verde del territorio).

La aplicación de estos principios de ordenación debe alumbrar nuevos patrones estructurales para la definición de un modelo de ciudad polinuclear que mitigue la excesiva dispersión causada por los asentamientos irregulares, construyendo una malla territorial equilibrada, intermodal, respetuosa con los valores ambientales y depositaria de usos y actividades sobre los que grava el reequilibrio funcional y la revitalización de este tejido suburbano.

Las directrices de ordenación estructural aplicadas en el caso de estudio de Chiclana de la Frontera, se han centrado en dos cuestiones esenciales: (a) la proyección de los sistemas urbanos relacionales, garantes de los principios de continuidad, articulación y vertebración aplicables en una realidad territorial caracterizada por su fragmentación, y (b) la identificación de nuevas centralidades que se infiltran en esta periferia invasiva al objeto de reequilibrarla.

Tres son los criterios básicos que han sustentado la definición del modelo territorial propuesto para Chiclana de la Frontera, que se entienden extrapolables a otros ámbitos afectados por la suburbanización irregular:

1. Alterar el carácter y funcionalidad de la red viaria sobre la que bascula la accesibilidad a esta periferia suburbanizada en aplicación de principios de movilidad sostenible. Se trata, en definitiva, de promover la

vertebración de la «salpicadura territorial» causada por la suburbanización a través de una gestión eficiente de la movilidad y un proyecto más sensible de las mallas viarias que, de simples distribuidores de flujos, han de conceptualizarse como nuevos itinerarios cívicos en un ejercicio de recosido de centralidades y accesibilidades.

Esta estrategia de ordenación ha posibilitado significar determinados viarios como portadores de genes de centralidad y capaces, por tanto, de desarrollar funciones referenciales que transmitan legibilidad al territorio de la suburbanización. Por ello, en su proyecto y diseño, más que a su condición arterial, se ha atendido a su capacidad para crear una red de secuencias urbanas articuladoras donde han de cohabitar actividades dotacionales y servicios terciarios

contribuyendo a crear condiciones de proximidad en la organización espacial de estas funciones, de manera que se reduzca notablemente el volumen de desplazamientos motorizados obligatorios que se originan en la periferia invasiva de Chiclana de la Frontera: nuevos ejes de centralidad que van a procurar diversidad funcional, representatividad escénica y legibilidad a un territorio sumido en el anonimato y la monofuncionalidad (ver FIG.5).

2. La incorporación del vacío ambiental como argumento principal del proyecto territorial (MAC HARG, 1969). Es decir, integrar la naturaleza no sólo como objeto de preservación sino como argumento de rearticulación del estallamiento urbano causado por la suburbanización irregular. La infraestructura verde puede servir como un argumento

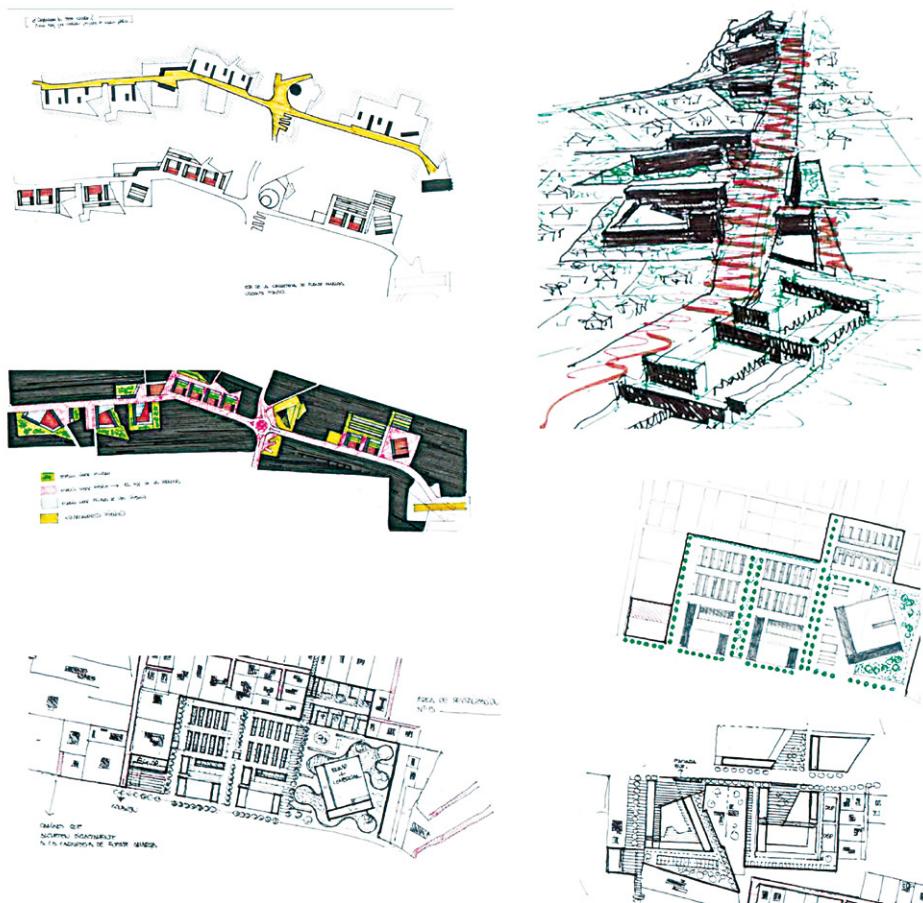


FIG. 5/ Itinerario cívico de la carretera de Fuente Amarga. Ensayos proyectuales.

Fuente: Territorio y Ciudad SLP (dibujos del autor).

clave para desvelar las raíces etimológicas de un territorio sometido a una masiva ocupación por usos urbanos, dilapidadora de sus valores (ver FIG.6). Las áreas de valor ambiental –natural, forestal, paisajístico, agrícola– se pueden constituir en el principal elemento significante y estructurador de una nueva realidad cuya condición urbana debe quedar despojada de la tradicional artificialización anudada en la simbiosis entre densidad edificatoria y red viaria.

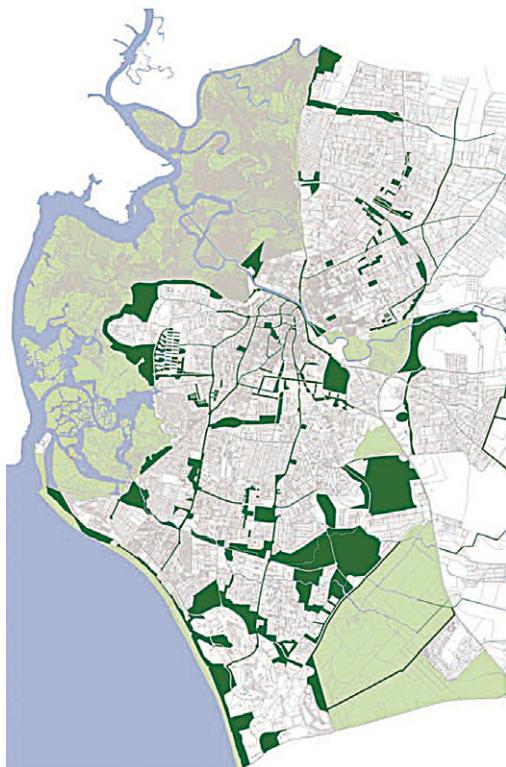


FIG. 6/ Nuevo PGOU de Chiclana de la Frontera (2016). Infraestructura verde.

Fuente:Territorio y Ciudad SLP (dibujo del autor).

Encontrar un nuevo significado para la infraestructura verde del territorio permitirá concebir, en palabras de Enric BATLLE,

«el proyecto de la ciudad desde un nuevo modelo de continuidad. Ya no se tratará de la ciudad compacta tradicional –con sus calles, plazas, avenidas y parques–, sino de una nueva lectura de la ciudad dispersa, donde el nuevo espacio libre puede permitir cohesionar, hacer comprensible, ser la nueva estrategia que defina la forma de la metrópoli (BATLLE, 2011: 14).

En conclusión, se trata de apostar por una «nueva condición urbana naturalizada» más verde, más soft, más ecológica y conectiva, en cuyo proyecto tendrán un rol protagonista las estructuras lineales (corredores ecológicos asociados a la red hidrográfica, caminería rural, parques, plataformas verdes e itinerarios cívicos) para aportar continuidad a los sistemas de la matriz ecológica territorial, en conexión con el medio urbano.

3. Una de las características más comunes de periferias suburbanizadas como la materializada en Chiclana de la Frontera, es la existencia de ámbitos que no han sido contaminados por la ocupación irregular del suelo rústico los cuales, por su tamaño y, sobre todo, por su localización, se constituyen en oportunidades esenciales para ensamblar y reequilibrar la dispersión territorial provocada por este proceso. Son casos representativos de los «espacios vorurbanos» definidos por Ramón Folch como

«espacio rural agonizante ante la presión insostenible del espacio urbano. Por su inmediatez a éste o por su condición de isla intersticial de tamaño insuficiente, está totalmente condenado al abandono primero y a la fagocitación por la ocupación irregular y espontánea después» (FOLCH, 2003: 32.).

Ya hemos comentado que la integración urbano–territorial de los asentamientos irregulares del SNU precisa de estrategias de intervención que trasciendan su mero reconocimiento y legalización. Para ello, se entiende imprescindible complementar las medidas destinadas a minimizar los impactos ambientales causados por estos asentamientos –básicamente, dotación de infraestructuras y niveles de urbanización idóneos– con actuaciones selectivas en los vacíos territoriales existentes en su interior o en su entorno, que han de asumir la responsabilidad de revertir las carencias de equipamientos y zonas verdes, el monofuncionalismo, la homogeneidad paisajística, el monocultivo tipológico, la ausencia de diversidad social, la esclavitud ejercida por el automóvil privado y la nula legibilidad que los caracterizan (ver FIG.7).

Este criterio de ordenación estructural se ha concretado, en el caso de Chiclana de la Frontera, en la definición de una red de nuevas centralidades urbanas periféricas selectivamente localizadas en el territorio de la suburbanización a las que se confía, en aplicación del principio de dotación cruzada, la reversión de la sintomatología carencial congénita a estos asentamientos y la consecución de un modelo urbano–territorial policéntrico (ver FIG.8).

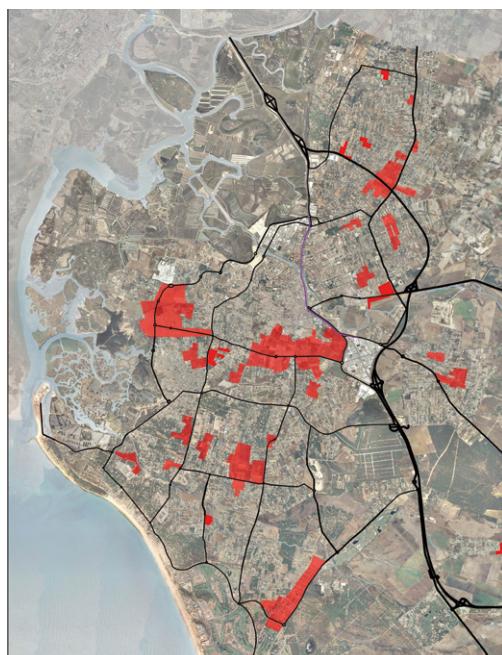


Fig. 7/ Nuevo PGOU de Chiclana de la Frontera (2016). Suelos vacantes en la suburbanización irregular.

Fuente:Territorio y Ciudad SLP (dibujo del autor).

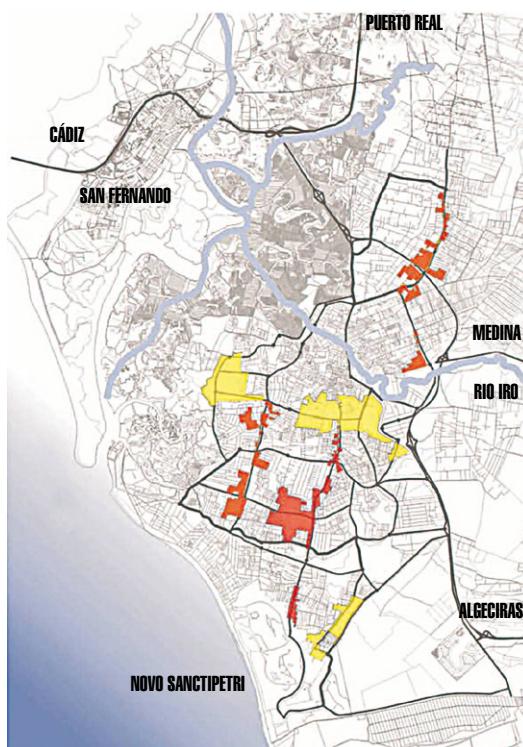


Fig. 8/ Nuevo PGOU de Chiclana de la Frontera (2016). Red de centralidades periféricas.

Fuente:Territorio y Ciudad SLP (dibujo del autor).

La estrategia dispositiva de esta red de centralidades periféricas va a coadyuvar a conformar un modelo territorial caracterizado por una compacidad de doble condición. Efectivamente, junto al ensanche ortodoxo que promueve la extensión en continuidad de la ciudad existente, nos encontramos con estos hiatos territoriales que ha ido definiendo –de manera espontánea– la ocupación irregular, donde procurar un ejercicio de sutura, de «coagulación urbana», que contenga la difusión de la baja densidad. Esta es la doble condición del principio de compacidad urbana a la que me refiero: «compacidad por extensión continua de la ciudad formal» y «compacidad por coagulación selectiva de la ciudad suburbana irregular».

Para ejercitarse con efectividad este objetivo de ordenación se ha procedido a diferenciar –a efectos de instrumentación urbanística– el territorio contaminado por edificaciones irregulares del vacío territorial localizado en posiciones adyacentes, estableciendo dos tipos de actuaciones: (a) Actuaciones de Regularización para los ámbitos que cuentan, mayoritariamente, con edificación irregular consolidada a las que serían aplicables las innovaciones regulatorias, antes reseñadas, introducidas por la Ley 6/2016. Estas actuaciones han quedado clasificadas en el PGOU de Chiclana de la Frontera como «suelo urbano no consolidado» lo cual permite, en el marco de la LOUA, su gestión asistemática o en régimen de actuaciones aisladas; es decir sin precisar de la delimitación de unidades de ejecución; y (b) Actuaciones Integradas de Revitalización o de Centralidad –de gestión sistemática obligatoria– en los suelos vacantes, para las que se ha adoptado, preferentemente, la clasificación urbanística de suelo urbanizable si bien, en vacíos de pequeña entidad superficial, se ha optado por identificar «sectores de suelo urbano no consolidado» en los que, por contra a las actuaciones de regularización, es preceptiva la delimitación de unidades de ejecución¹⁰.

Esta estrategia parte del convencimiento de la enorme dificultad que, para resolver con eficacia la integración urbano-territorial de los

asentamientos irregulares, entraña la presencia conjunta de suelos ocupados con edificación irregular y suelos vacantes, en ámbitos de ordenación y gestión unitarios¹¹.

4.3. La integración urbano-territorial de asentamientos irregulares y ordenación pormenorizada: recomendaciones para el proyecto urbano de las centralidades periféricas identificadas en el PGOU de Chiclana de la Frontera.

El desarrollo de la ordenación pormenorizada en las Actuaciones Integradas de Revitalización o Centralidad identificadas en el PGOU de Chiclana de la Frontera, debe contribuir a impulsar la «densificación selectiva» de la suburbanización irregular a través de un ejercicio experimental de reformulación tipológica. El objetivo implícito a esta estrategia de ordenación no es alcanzar un nivel de densidad material o absoluta que, dada la caracterización de estos asentamientos –rara vez superan las 5 viviendas por hectárea–, resulta quimérico siquiera contemplar. Se trata, más bien, de garantizar unos niveles adecuados densidad espacio-visual (concepto anudado al desarrollo de un patrón proyectual donde la disposición edificatoria convoca un uso intenso del espacio público) y de densidad social, para lo cual basta con plantear valores moderados de densidad global en este tipo de actuaciones (SIEVERTS, 1997: 27-28)¹².

El sociólogo francés Francois Ascher afirma que las dos características básicas que definen la razón de ser de los espacios urbanos son «la numerosidad y la serendipia» (ASCHER, 2012: 163-169). La numerosidad, la masa crítica poblacional, resulta indispensable por

«la posibilidad que ofrece para reunirse con semejantes o juntarse con otros, por las mayorías que constituye o por las minorías cuya existencia permite».

¹⁰ El Artículo 17.4 de la LOUA regula que «el Plan General de Ordenación Urbanística identificará como sectores las superficies de suelo urbano no consolidado que, sin perjuicio de esta clasificación, tengan una situación periférica o aislada o constituyan vacíos relevantes y resulten idóneas para su ordenación mediante Planes Parciales de Ordenación conforme a las determinaciones establecidas en esta Ley».

¹¹ De ahí la ineeficacia mostrada por el planeamiento vigente en los municipios del litoral andaluz que ha optado mayoritariamente por clasificar como urbanizable (sectorizado y no sectorizado) el suelo ocupado fraudulentamente por asentamientos irregulares.

¹² En el caso del PGOU de Chiclana de la Frontera la densidad global adoptada en las Actuaciones Integradas de Revitalización o de Centralidad se mueve en la horquilla de 25-30 viviendas/hectárea.

En cualquier caso, la numerosidad de la que nos habla Ascher es más cualitativa que cuantitativa, al enfatizar más la diversidad social que el simple acopio poblacional.

Por su parte, el concepto de «serendipia» hace referencia a la posibilidad, que ofrece la ciudad, de «poder encontrar lo que uno no busca»; es decir, que se pueda producir el encuentro fortuito y el contacto no programado. Para ello, según ASCHER, es

«preciso impulsar el surgimiento de lugares de gran atractivo para abrir el campo de las posibilidades, que creen contactos, complejidad e imprevisibilidad».

Reforzando esta reflexión, el sociólogo José Miguel Iribas nos alerta del papel fundamental que juegan los espacios colectivos, si por tal se

«entienden los lugares que por su condición atractora tienen un uso intensivo y prolongado por parte de la ciudadanía» (IRIBAS, 2011: 8-9).

La «densificación selectiva» anunciada anteriormente coadyuvará a aportar las dosis de numerosidad poblacional y proximidad funcional precisas para que pueda fructificar la serendipia que caracteriza a los espacios que quieren dejar de ser simples «urbanizaciones» (MUÑOZ, 2008). Para ello, se entiende imprescindible infiltrar nuevos prototipos edificatorios intensivos y promover la creación de micro-centralidades locales que, además de contribuir a la diversidad funcional de la suburbanización irregular, aporten significación escénica a través de una red de espacios públicos referenciales. La contemplación de estos nuevos prototipos edilicios ha de pivotar sobre la hibridación de funciones en contenedores complejos, evitando con ello acudir a la zonificación como único recurso para implantar actividades terciarias, dotacionales y servicios complementarios a la vivienda.

Este ejercicio de reprogramación residencial y reformulación tipológica en la ciudad suburbana, obliga a poner en valor algunas reflexiones urbanísticas modernas que se centraron en inspeccionar la relación entre arquitectura y paisaje, entre asentamiento urbano y geografía del soporte territorial; en promover desarrollos urbanos ambientalmente cualificados que, a la postre, representaban una apuesta innovadora por recuperar la proporción entre ciudad y naturaleza, soporte

construido y ambiente natural, que había sido drásticamente desnaturalizada en la ciudad industrial del siglo XIX (LLOBET & RIBEIRO, 2007; RISSELEDA & VAN DEN HEUVEL, 2006; BERNET, 1976; BOEIJENGA & MENSINK, 2008). Estos modelos urbanos se sustentan en una nueva unidad de organización urbana, el conjunto residencial mixto (mixed development), teorizado por el equipo de arquitectos Bakema & Van der Broek en el seno del Team X: constituyen espacios residenciales de densidades medias, integración paisajística y diversidad de tipologías como argumentos para dotar de complejidad y flexibilidad al espacio urbano resultante. Se caracterizan por la combinación de edificios altos y bajos, con sistemas combinatorios diversos (casa en hilera y casa-patio, bloques residenciales de altura media, bloques altos y torres) obteniendo una gran diversificación tipológica, escénica y paisajística (BERNET, 1976: 121-123).

La finalidad principal de las recomendaciones, directrices y criterios proyectuales expuestos, ha de ser revertir el monopolio que, en la actualidad, ejerce la tipología de la vivienda unifamiliar en la suburbanización irregular de Chiclana de la Frontera, producto residencial que induce un modo de vida extremadamente individualizado, promueve un tejido social de gran homogeneidad y configura un paisaje monótono, ilegible y ausente de referencias escénicas (ver FIG.9).

5. Conclusión.

Se ha constatado que la suburbanización irregular constituye una problemática territorial de primera magnitud en el litoral de Andalucía. El planeamiento vigente en este dominio territorial presenta una doble dimensión: por un lado evidencia un esfuerzo considerable por promover el reconocimiento urbanístico de un importante número de asentamientos irregulares mientras que, por otro, los déficits detectados tanto en las estrategias de ordenación desarrolladas como en la instrumentación urbanística diseñada, han ocasionado la paralización de la práctica totalidad de las actuaciones concebidas para la correcta integración urbano-territorial de la suburbanización irregular.

El infructuoso esfuerzo desarrollado por el planeamiento urbano de los municipios del litoral para mitigar las externalidades territoriales causadas por este proceso patológico, junto a su generalizada inadaptación tanto a



FIG. 9/ Nuevo PGOU de Chiclana de la Frontera. Centralidad periférica en la Zona suburbanizada del Pago del Humo. Ensayo proyectual.

Fuente:Territorio y Ciudad SLP (dibujo del autor).

la legislación urbanística como a la planificación regional, aconseja impulsar la revisión de los planes generales vigentes desde presupuestos renovados de ordenación urbanística que, al tiempo, favorezcan el desarrollo de estrategias de gestión eficaces y operativas de las que resulte una solución definitiva a estos procesos de ocupación irregular del suelo rústico mediante su integración en la malla territorial.

Para ello, se han significado tres principios –entre los aplicados en el PGOU de Chiclana de la Frontera– de ordenación estructural básicos: la movilidad sostenible, la creación de centralidades periféricas que ayuden a reequilibrar funcionalmente el fragmentado territorio de la suburbanización y, finalmente, la configuración de una infraestructura verde continua y correctamente vertebrada.

Ahora bien, siendo necesario impulsar estos nuevos criterios de ordenación estructural, resulta imprescindible descender a la escala

del proyecto urbano para resolver la sintomatología carencial que presentan cada uno de estos asentamientos irregulares, cuyos fenómenos más característicos son el cautiverio ejercido por el monocultivo tipológico de la vivienda unifamiliar, los problemas de desnitración funcional asociados al monofuncionalismo y las afecciones ambientales derivadas de los déficits infraestructurales existentes. El principio básico de intervención en estos emplazamientos debe ser transformar este espacio monofuncional y monotípico en un hábitat residencial funcional y socialmente diversificado. Para ello habrá que introducir nutrientes urbanos que generen proximidad y cercanía en la provisión de servicios básicos para la vida cotidiana y una oferta tipomorfológica residencial variada que contemple viviendas asequibles para un estrato poblacional más amplio, promoviendo su «densificación cualificada y selectiva», enfatizando no tanto la acumulación de usos y población como la variedad de las actividades a implantar y la diversidad social.

6. Bibliografía

- ASCHER, F (2012): «La ciudad son los demás. La numerosidad, entre necesidad y azar» en: *Ciudades, una ecuación imposible*: 163-168, Icaria, colección Antrazyt, Barcelona.
- BATLLE, E (2011): *El Jardín de la Metrópoli*, Gustavo Gili, Barcelona
- BERNET, R (1976): *La comunidad de arquitectos Van der Broek/Bakema*, Gustavo Gili, Barcelona.
- BOEIJENGA & MENSINK (2008): *VINEX Atlas 010*, Uitgeverij 010 Publishers, Rotterdam.
- DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ (2000): *Las urbanizaciones ilegales en Andalucía*, Informe Especial al Parlamento de Andalucía, <http://www.defensordepuebloandaluz.es>.
- FARIÑA, J (2015): «Cambiar el modelo urbano», en: *Ciudades*, 18: 69-79, Instituto Universitario de Urbanismo de la Universidad de Valladolid, Valladolid.
- FOLCH, R (2003): «Los conceptos socioecológicos de partida» en: *El Territorio como Sistema*: 19-42, Diputación de Barcelona, Colección Territorio y Gobierno: Visiones, Barcelona.
- GÓRGOLAS, P (2016): *La planificación de la ciudad en el cambio de milenio (1997-2017). Propuestas para reconducir la herencia recibida: los casos de Casares (Málaga) y Chiclana de la Frontera (Cádiz)*. Tesis Doctoral, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Sevilla, Sevilla.
- INDOVINA, F (2007): «Antes de la ciudad difusa» en: *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*: 13-23, Diputación de Barcelona, Colección Estudios, Barcelona.
- IRIBAS, JM (2011): «Espacio público, espacio ciudadano», en: *Arquitectura Viva*, 136: 8-9, Madrid.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2002): «Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía» (edición actualizada a febrero de 2013). <http://www.juntadeandalucia.es>.
- (2012): «Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía», *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, de 30 de enero de 2012, 19.
- (2016): «Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable», *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, de 6 de agosto de 2016, 150.
- LLOBET & RIBEIRO (2007): *Hilberseimer y Mies. La metrópoli como ciudad jardín*, Fundación Caja de Arquitectos, colección arquia/tesis, Barcelona.
- MAC HARG, I (1969): *Proyectar con la Naturaleza*, Gustavo Gili, Barcelona.
- MUÑOZ, F (2008): *Urbanización. Paisajes comunes, lugares globales*, Gustavo Gili, Barcelona.
- OLMEDO, S (2016): «Reflexiones sobre las edificaciones clandestinas en suelo no urbanizable en Andalucía y los intentos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para su reconducción», en: *Práctica Urbanística*, 139: 32-61, Wolters Kluwer.
- RISSELEDA & VAN DEN HEUVEL (2006): *Team X. In search of a utopia of the present*, NAI Publishers, Rotterdam.
- SIEVERTS, T (1997): *Cities without cities. An interpretation of the Zwischenstadt*, Spon Press, London.

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
Vol. L, Nº 195, primavera 2018
ISSN: 1133-4762
Págs. 53-70

La (des)regulación territorial del crecimiento del alojamiento turístico. El ejemplo de Lanzarote, Islas Canarias (1991-2008)

Juan Manuel PARREÑO CASTELLANO &
Alejandro GONZÁLEZ MORALES & José Ángel HERNÁNDEZ LUIS

Profesores Titulares en Geografía Humana
Departamento de Geografía, ULPGC

RESUMEN: Desde principios de los noventa, se empezaron a aprobar las primeras medidas reguladoras de la oferta turística en los destinos insulares españoles. En Canarias, estas medidas se retrasaron hasta finales de esa década, salvo en el caso de Lanzarote, en donde ya se había intentado regular el crecimiento turístico con el Plan Insular de 1991 y su revisión en 1998. A pesar de los logros conseguidos, las medidas puestas en marcha no han obtenido los resultados deseados. Aún más, su incumplimiento ha destapado un escenario generalizado de corrupción urbanística. El objetivo de este artículo se centra en el análisis de los procesos regulatorios desarrollados en Lanzarote en 1991 y 1998, con la moratoria aprobada en este último año. Se analiza con más detalle el caso de las licencias urbanísticas anuladas que fueron concedidas tras este último año y que supusieron un flagrante incumplimiento de la moratoria turística. Para la realización de este estudio se ha recurrido a fuentes diversas: documentos normativos, informes, planes de ordenación territorial y planificación urbanística, estadísticas oficiales, información registral de las sociedades implicadas y fuentes periodísticas. El análisis muestra la incapacidad que la planificación insular ha tenido para reorientar el modelo turístico-territorial en la isla, desbordada siempre por los intereses de propietarios y agentes económicos. Asimismo, se pone en evidencia la desafección que la actividad turística e, incluso, la gestión administrativa de ésta muestran con la disciplina urbanística y, por último, la heterogeneidad de intereses, desde el ámbito local hasta el internacional, que subyace en el incumplimiento de la moratoria turística de la isla.

Recibido: 28.02.2017; Revisado: 18.05.2017

Correo electrónico: juan.parreno@ulpgc.es; alejandro.gonzalez@ulpgc.es; jose.hernandez@ulpgc.es

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

DESCRIPTORES: Ordenación territorial. Turismo. Alojamiento. Moratoria. Lanzarote.

The territorial (de) regulation of the growth of tourist accommodation. The example of Lanzarote, The Canary Islands (1991-2008)

ABSTRACT: Since the beginning of the 1990s, the first measures regulating tourism in the Spanish archipelagos began to be approved. In the Canary Islands, these measures were delayed until the end of that decade, except in the case of Lanzarote, where the tourism growth had been tried to be regulated by the Insular Plan of 1991 and its revision of 1998. Despite the achievements, the measures have not achieved the desired results. Moreover, their non-compliance has uncovered a generalized scenario of urban corruption. The objective of this paper is focused on the analysis of the regulatory processes developed in Lanzarote in 1991 and 1998, with the tourist moratorium approved in this last year. In particular, we will analyze the case of canceled urban planning licenses that were granted after this last year and which were a flagrant breach of the tourist moratorium. Several sources have been used to carry out this study: normative documents, reports, territorial planning and urban planning plans, official statistics, society registration information and journalistic sources. The analysis shows the inability of planning to reorient the tourist and territorial model on the island, always overrun by the interests of owners and economic agents; the disaffection of the touristic activity and its administrative management with the urban discipline and, finally, the heterogeneity of interests, from the local to the international scale, which underlies the non-fulfillment of the tourist moratorium of the island.

KEYWORDS: Land-use planning. Tourism. Accommodation. Moratorium. Lanzarote.

1. Introducción

Tras el fuerte crecimiento turístico-inmobiliario experimentado en Canarias desde mediados de los ochenta hasta los primeros años de los noventa, como resultado, en gran medida, de las expectativas que generó para el capital la incorporación de España al Mercado Único, se inició un nuevo periodo en el desarrollo turístico insular caracterizado por un estancamiento en la producción de la oferta turística reglada. Este periodo, que algunos autores han denominado tercer boom turístico (RULLAN, 1999), se caracterizó en los destinos insulares por la adopción de las primeras medidas reguladoras del crecimiento turístico-inmobiliario (PARREÑO, 2012; SIMANCAS, 2015).¹

La política territorial en las Islas Baleares fue pionera en este sentido. Ya desde mediados

de los ochenta se habían aprobado las primeras normas. No obstante, no será hasta finales de los noventa¹ cuando se limite de forma decidida el crecimiento del suelo urbano-turístico y de nuevas plazas regladas.

Este proceso regulatorio desarrollado con el cambio de siglo hay que entenderlo como el resultado de la estrategia de negocio del lobby hotelero balear que apostaba por disminuir la competencia en zonas donde ostentaba una posición hegemónica, como medio para mantener una elevada tasa de beneficio, al mismo tiempo que ponía en marcha estrategias de expansión e internacionalización empresarial en otras zonas turísticas (PONS & al., 2014), sin menoscabo de la presión que los movimientos ecologistas y las ciudadanía ejercía sobre las autoridades autonómicas e insulares. En otros términos, las posibilidades de negocio que desde los noventa empezó a ofrecer la globalización en la etapa del capitalismo neoliberal

¹ Leyes 6/1999 de Directrices de ordenación territorial y medidas tributarias de las Islas Baleares y 2/1999 General

turística de las Islas Baleares.

(HARVEY, 2007) incidieron en que se pusieran en marcha medidas de control turístico-inmobiliario en Baleares.

En un sentido similar, con algunos años de retraso, en Canarias se inició un proceso regulatorio que dio lugar a la aprobación de una primera moratoria turística en 2001² (PARREÑO & DÍAZ, 2010). De manera más temprana, en la isla de Lanzarote ya se había apostado por una regulación del crecimiento desde la aprobación del Plan Insular de 1991 y, sobre todo, con la revisión de este en 1998. En el caso de Canarias y, especialmente en el de Lanzarote, la preocupación ambiental y la creencia de reorientar el mercado turístico hacia fórmulas de mayor calidad y sostenibilidad habían guiado esta iniciativa institucional, aunque no podemos despreciar los intereses estratégicos de algunas empresas de alojamiento implantadas en Canarias.

Tras estas primeras moratorias, se estableció un sistema regulado de crecimiento del suelo y de las plazas turísticas en las islas, con la aprobación de la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias y, posteriormente, la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias; lo que ha venido a interpretarse como la segunda y tercera moratoria turística (SIMANCAS, 2015).

A pesar de que es indudable que con el nuevo marco jurídico la oferta turística de nueva construcción ha manifestado menores tasas de crecimiento, los resultados no han sido los que se preveían (PARREÑO & al., 2011; SIMANCAS & al., 2011). La materialización de proyectos aprobados previamente, la puesta en marcha de otros que no estaban afectados por el nuevo marco normativo y la aprobación precipitada e ilegal de licencias han afectado los resultados reales de la nueva política turístico-inmobiliaria. La debilidad jurídica de los mecanismos, la falta de eficacia político-administrativa en un marco descentralizado y la corrupción, entre otros, son factores que explican el relativo fracaso de las moratorias turísticas en Canarias.

En este contexto, ceñiremos este artículo al análisis del caso de Lanzarote. La actividad turística se empezó a desarrollar en esta isla desde principios de los setenta, sustentada en

su excelente clima y en sus valiosos y singulares espacios naturales y rurales (GONZÁLEZ & HERNÁNDEZ, 2005) en un contexto de fuerte impulso de la actividad turística en España como instrumento de materialización de los objetivos propuestos por los Planes Económico y Sociales del régimen franquista. En unos pocos años, el número de turistas internacionales que arribaban a Lanzarote creció vertiginosamente, a la par que lo hacían los establecimientos turísticos, en la medida en que se sucedían los diferentes estímulos político-económicos (adhesión de España a las Comunidades Europeas y auge inmobiliario en la segunda mitad de los ochenta; unión monetaria europea y nuevo auge inmobiliario desde 1998). El cambio de modelo económico se materializó en una clara huella territorial, motivo por el que en la isla se desarrolló de un modo temprano un importante movimiento ambientalista. Aun así, en 1997 la isla alcanzaba una cifra record de 55.672 plazas regladas, a las que había que sumar un importante desarrollo residencial, en un espacio de tan sólo 846 Km², superándose ampliamente la capacidad de carga insular (MARSÁ, 1999). En este contexto de fuerte crecimiento económico y de contestación ciudadana, la administración pública insular puso en práctica medidas de control y recualificación de la oferta, antes que en ningún otro ámbito turístico canario. A pesar de ello, las medidas puestas en marcha no han conseguido revertir las tendencias territoriales y, por el contrario, han destapado un escenario generalizado de corrupción urbanística.

El objetivo del presente trabajo se centra, en primer lugar, en el análisis del proceso regulatorio desarrollado en Lanzarote desde 1991 y principalmente tras la moratoria aprobada en 1998. En concreto, nos ceñiremos al estudio de la incidencia que ha tenido en la producción de la oferta y en el modelo territorial lanzaroteño. En segundo lugar, nos centraremos, de modo particular, en el caso de las licencias urbanísticas anuladas que fueron concedidas entre 1998 y el año 2000 en los municipios de Yaiza y Teguise. Este estudio de caso resulta un ejemplo hiperbólico de alguna de las características que han estado presentes en el negocio turístico-inmobiliario de las islas. Nos interesa sobre todo el análisis del modo en que se evitó el proceso de regulación y la aproximación a los agentes económicos que participaron. El ámbito temporal del estudio no va más allá de 2008,

² Decreto 4/2001, de 12 de enero, por el que se acuerda la formulación de Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias; Decreto 126/2001, 28 mayo, por el que se suspende la vigencia de las determinaciones turísticas de los Planes Insulares de Ordenación y de los Instrumentos

de Planeamiento Urbanístico y Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias. Los dos primeros fueron suspendidos y posteriormente anulados por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

ya que hasta ese año se proyectan las medidas regulatorias aprobadas. Posteriormente, en 2010 se presentó el Avance de la revisión del Plan Insular de Ordenación, pero a fecha de hoy, sólo ha sido aprobado inicialmente.

Para la realización de este trabajo se ha recurrido a fuentes diversas pero han tenido una gran importancia los informes de la Estrategia Lanzarote en la Biosfera y los que se han generado en torno a la legalidad urbanística de la isla por parte del Cabildo Insular, las memorias y propuestas de ordenación de los planes insulares y de los planes parciales de planificación urbanística, las estadísticas de oferta de alojamiento de la Consejería de Turismo y Transporte del Gobierno de Canarias, datos de información societaria y del registro mercantil (especialmente del Boletín Oficial del Registro Mercantil), fuentes periodísticas y documentos normativos.

Con ello el enfoque no se centra en los aspectos jurídicos o en el análisis de la corrupción, aspecto que sin duda tiene gran importancia (GARCÍA & al., 2015; JEREZ & al., 2012; JIMÉNEZ, 2008; JIMÉNEZ & al., 2015; MARTÍN, 2011), sino en la regulación de la actividad turística desde la planificación territorial y de la confrontación de ésta con los intereses de los agentes económicos. (HERNÁNDEZ & al., 2006, GONZÁLEZ & SOBRAL, 2011; RULLAN, 2011)

2. Crecimiento turístico y primer intento de regulación (1973-1998)

La especialización turística de Lanzarote se hizo esperar si la comparamos con otros destinos insulares españoles. En 1969 la isla contaba con tan sólo 1.084 plazas regladas de alojamiento y recibía a 14.347 extranjeros, según la Delegación Provincial de Turismo, cuando, en cambio, en otros destinos ya se había implantado de lleno el modelo turístico fordista (GORMSEN, 1997; DOMÍNGUEZ & al., 2011; PONS & RULLAN, 2014). El gran aldabonazo al crecimiento masivo en Lanzarote se produjo con el Plan Insular de Ordenación de 1973, aprobado por el Ministerio de la Vivienda para materializar la política económica desarrollista y capitalista que se había puesto en marcha desde el Plan de Estabilización de 1959.

El Plan, que calificó suelo turístico para 450.000 nuevas plazas, preveía una extensa franja en la costa sur de la isla como suelo urbano residencial, donde tenía cabida el uso turístico,

que se extendía desde las Salinas del Janubio, al suroeste de la isla, hasta cerca de los Jameos del Agua, en el noreste insular. En las costas norte y oeste también se calificaba suelo urbano para uso residencial en los municipios de Tinajo y Teguise, incluso en la zona de Famara al noreste de la isla (ver FIG. 1). Salvo las costas de Timanfaya y el malpaís del volcán de la Corona, casi la totalidad de las costas se clasificaba como zona de reserva urbana residencial.

Desde ese mismo año, se fueron aprobando diferentes planes urbanísticos que concretaban la propuesta territorial del Plan Insular de Ordenación. En este sentido, la corporación de Teguise aprobó un Plan para Costa Teguise que incluía 68.553 camas y otro para la Costa de Famara con más de 40.000. El municipio de Yaiza se dotó con un Plan General en 1974 en el que se preveían 190.000 nuevas camas en Playa Blanca y, posteriormente, un Plan Especial de Ordenación Turística en Montaña Roja en 1979 que incluía 61.620 camas. Tinajo, incluso antes de la aprobación del Plan Insular, había aprobado en 1971 un plan específico que permitiría construir 12.000 camas en La Santa, al oeste de la isla.

Aunque la mayor parte de estas camas no llegaron a construirse en los siguientes años, en 1986 la isla ya recibía 461.337 turistas, con una oferta de 29.761 camas, cifras que siguieron aumentando en la segunda mitad de los ochenta. Es el momento en que un indignado César Manrique, como abanderado del movimiento de protesta contra lo que estaba sucediendo, se vuela en la acción ciudadana y en las manifestaciones callejeras con el fin de preservar la isla y reorientar el modelo turístico de Lanzarote (DÍAZ & al., 2016).

Al final de esta década y ante los síntomas de excesiva artificialización turística de la isla, el Cabildo Insular de Lanzarote aprobó un nuevo Plan Insular de Ordenación en 1991 (Decreto 63/1991) con el principal propósito de revertir la tendencia turístico-inmobiliaria que se había desarrollado en los anteriores tres lustros. Este Plan, que se apoyaba en la recién aprobada ley autonómica 1/1987, de 13 de marzo, de Planes Insulares de Ordenación y que, por lo tanto, tenía carácter normativo, anuló gran parte del suelo turístico que así había sido declarado en el anterior Plan Insular de Ordenación de 1973, lo que supuso impedir la posibilidad de construcción de 250.000 plazas, a través de la declaración de caducidad de diez planes parciales. Esta fue, sin duda, la gran aportación regulatoria que se introdujo en 1991. Asimismo,

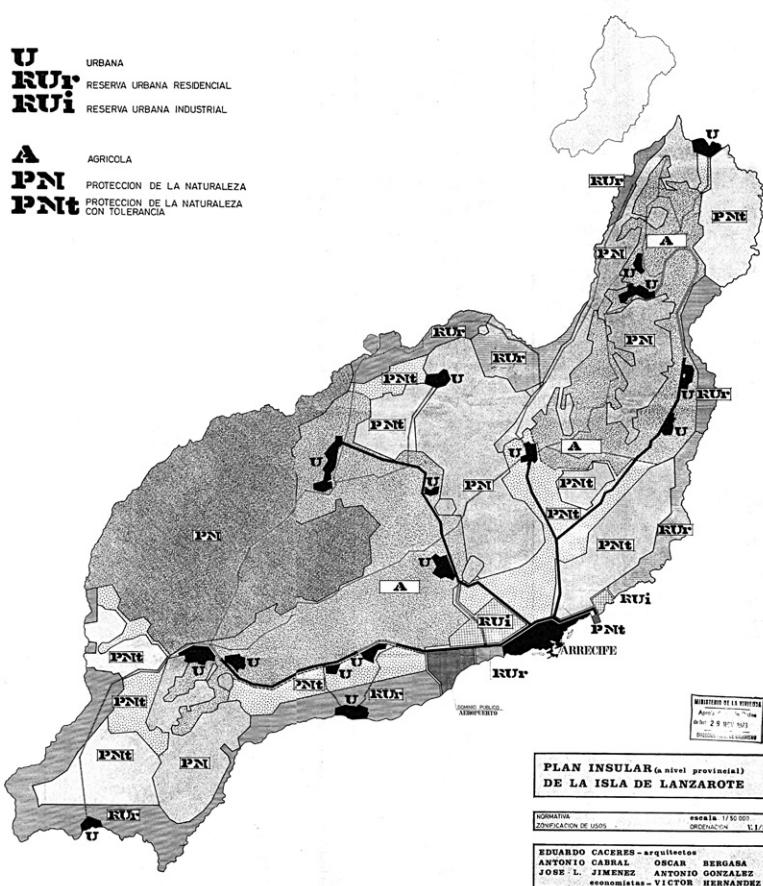


FIG. 2/ Clases de suelo en la isla de Lanzarote (1973).

Fuente: CABILDO DE LANZAROTE, 1973. Reelaborado parcialmente para publicación.

estableció un límite de crecimiento para la oferta turística de la isla, que se concretó en 90.052 plazas hasta 2002 y 110.950, para un margen temporal mayor no concretado. El Plan temporalizó el ritmo en que estas plazas podrían

ejecutarse y distribuyó las camas turísticas por municipio y núcleo turístico. Tías, Teguise y Yaiza se repartían la mayor parte de la oferta turística, en función del suelo existente (ver FIG. 2).

FIG. 2/ Plazas turísticas programadas por municipios

	Plazas antes de 2002	Plazas después de 2002
Arrecife	3.180	3.180
Haría	1.462	1.462
San Bartolomé	0	0
Teguise	27.473	33.840
Tías	31.015	31.015
Tinajo	6.143	6.143
Yaiza	20.779	35.310
Total	90.052	110.950

Fuente: CABILDO DE LANZAROTE, 1991. Elaboración propia

La planificación territorial de la función turística se concentró en tres ámbitos costeros específicos, en el entorno de los destinos ya existentes: Puerto del Carmen en Tías; Costa Teguise y Playa Blanca, en Teguise y Yaiza respectivamente. Los dos últimos fueron los enclaves reservados para absorber la mayor parte del crecimiento turístico-inmobiliario. Destacaba el caso de la reserva de suelo en Playa Blanca, ya que se extendía desde el macizo de Los Ajaches, al sureste, hasta las costas suroccidentales del municipio, en el entorno de Montaña Roja (ver FIG. 3).

En consonancia con la nueva propuesta de ordenación territorial, el Cabildo de Lanzarote impulsó la declaración de la isla como Reserva de la Biosfera con el fin de que se convirtiera en instrumento y estandarte de un cambio de modelo en la dinámica turístico-inmobiliaria. La distinción, otorgada por la UNESCO en 1993, tenía el propósito de compatibilizar la conservación de su patrimonio natural y cultural con su desarrollo social y económico (GONZÁLEZ & HERNÁNDEZ, 2011). Posteriormente, fue impulsada en 1997, con la aprobación del documento: «*Estrategia Lanzarote en la Biosfera*» (CABILDO DE LANZAROTE, 1998), en el que se destacaban los conflictos territoriales que aún en esa fecha persistían.

El Plan Insular de 1991 y la declaración de Reserva de la Biosfera fueron, por tanto, la respuesta regulatoria coordinada al crecimiento que se había producido desde la segunda mitad de los ochenta en la isla. No obstante, el primer caso, al tratarse de una iniciativa impulsada al final de la coyuntura de fuerte crecimiento inmobiliario originada por la entrada de España en el mercado único, tuvo una eficacia cuestionable. Efectivamente, en el primer lustro de los noventa, se produjo un enfriamiento del mercado urbanístico e inmobiliario que se extendió al menos hasta 1995. Sin embargo, este enfriamiento fue, sobre todo, resultado de una coyuntura económica de bajo crecimiento económico y no de la aprobación del Plan Insular en sí mismo. De hecho, cuando desde mediados de la década de los noventa la presión turístico-inmobiliaria se incrementó de nuevo, debido al inicio de una nueva etapa de crecimiento económico, esta iniciativa dejó entrever sus carencias regulatorias. El descontrol de la actividad turístico-inmobiliaria en 1996 y 1997 (ver FIG. 4) puso en evidencia, en concreto, la ineficacia del Plan Insular. Por tanto, no es descabellado pensar que el mercado turístico-inmobiliario de Lanzarote se autorreguló en los noventa al margen del Plan Insular, que ni impulsó la actividad en momentos de crisis económica ni la limitó convenientemente en la etapa de expansión.

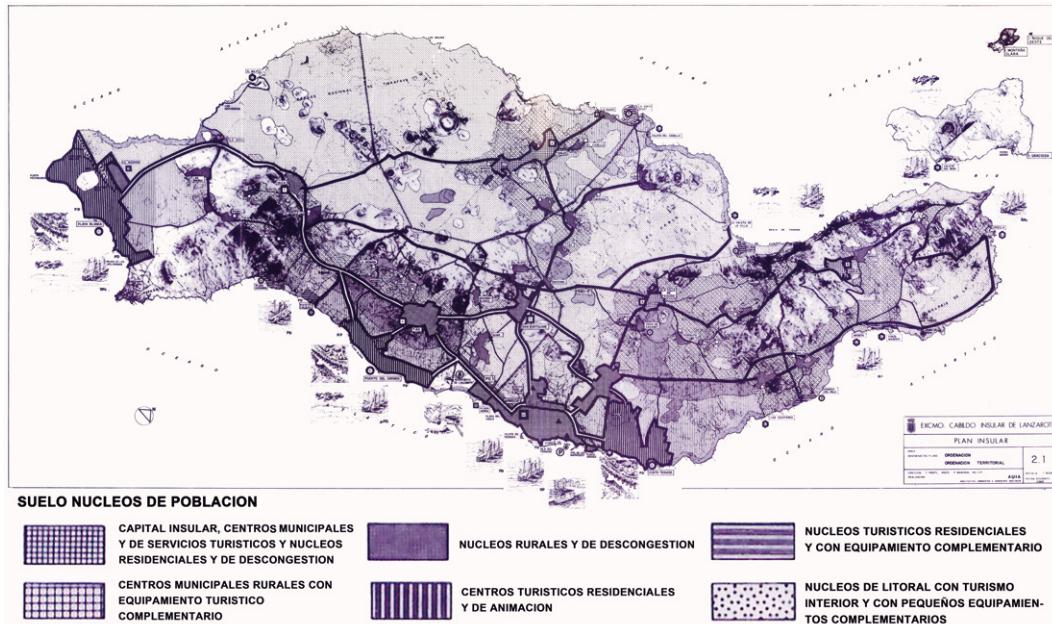


FIG. 3/ Estructura territorial prevista en el PIOT de Lanzarote, 1991.

Fuente: CABILDO DE LANZAROTE, 1991. Reelaborado parcialmente para publicación.

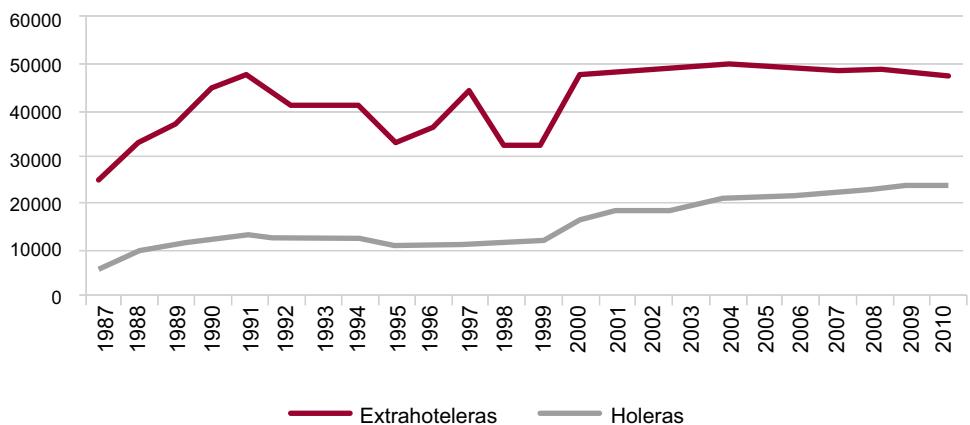


FIG. 4/ Evolución de las camas turísticas reguladas en Lanzarote según tipo.

Fuente: Consejería de Turismo y Transporte del Gobierno de Canarias y TURIDATA. Elaboración propia.

Por otro lado, los Planes Insulares que emanaban de la normativa de 1987, fueron ampliamente contestados judicialmente. No faltaron sentencias que no reconocían la capacidad regulatoria de estos instrumentos. Aunque el caso del Plan Insular de Gran Canaria fue el más destacado en este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias dejó sin capacidad regulatoria al PIOT de Lanzarote cuando dio la razón a los promotores del Plan Parcial Montaña Roja en Yaiza (Club Lanzarote S.A.), obligando a que se tuviera que sumar las 25.000 camas previstas en el Plan Parcial a los límites impuestos en la planificación insular.

Si consideramos otras variables como la evolución de la población residente, tenemos que reafirmar esta aseveración. La población de la isla creció espectacularmente desde los 65.000 habitantes de 1991 a los 96.000 del año 2001. Y algo similar tenemos que decir en cuanto a la adaptación de la planificación urbanística a las disposiciones del Plan Insular ya que sólo dos planes parciales lo hicieron.

A pesar de todo, no debemos despreciar los beneficios que se derivaron de la aprobación del Plan Insular de 1991. En este sentido, en el Plan Territorial Especial de Ordenación Turística de 2006 (que no ha sido aprobado aún) se sintetiza adecuadamente que «el PIOL ha rendido frutos significativos, como por ejemplo con relación a la consideración integral del sistema insular, la calidad de las instalaciones turísticas construidas desde

1991, el debate social sobre el modelo territorial o, incluso, la preservación del territorio interior, evitando su urbanización indiscriminada» (CABILDO DE LANZAROTE, 2006). Efectivamente, hay que destacar que el Plan Insular supuso dar coherencia al crecimiento, homogeneizando la intensidad máxima de uso turístico al 50% de la edificabilidad total, lo que suponía distribuir equitativamente las dotaciones y servicios, algo muy importante porque la herencia recibida era un tejido turístico realizado a base de planes parciales y especiales, casi siempre al margen de la planificación urbanística general.

En relación con los cambios en el crecimiento que pudo suponer la declaración de la isla como Reserva de la Biosfera, tenemos que pronunciarnos en el mismo sentido, en el de la incapacidad, no ya para limitar el aumento de plazas turísticas, sino para reorientar el modelo turístico hacia fórmulas más sostenibles. Es probable que, en este sentido, la cuestión radique en la utilidad que aporta esta declaración en relación con el modelo turístico, ya que parece favorecer ante todo la captación de determinados segmentos de mercado, como así se ha puesto de manifiesto en otros destinos insulares.

3. Segundo intento de regulación (1998-2010)

El crecimiento de la oferta turística desde 1996 aumentó el temor de amplios sectores sociales

y de una parte de las instituciones locales de que se estuviera de nuevo en el inicio de una nueva fase de acelerado crecimiento turístico-inmobiliario. Los informes publicados en 1997 y 1998 en relación con la implantación de una estrategia de desarrollo coherente con la declaración de la isla como Reserva de la Biosfera avalaron esta idea. Se estimaba que Lanzarote pasaría de los poco más de un millón y medio de turistas que recibía en 1997 a casi 3,9 millones en 2017 y que las plazas turísticas se incrementarían en 41.112 unidades, al mismo tiempo que los residentes crecerían en casi un 47%. Como consecuencia, la Estrategia «Lanzarote en la Biosfera» aprobada en 1998 propuso una moratoria de diez años en el crecimiento de la oferta turística, limitándolo a un máximo 8.500 nuevas camas.

Se consideraba que los límites al crecimiento de la oferta alojativa eran la única opción para mejorar el sector turístico en Lanzarote, aumentar su calidad, mantener las tasas de ocupación, orientar recursos a la oferta complementaria y a la rehabilitación del parque alojativo obsoleto y propiciar un crecimiento económico que generara empleo (ENTREMEDIA CONSULTORES, 1999). Así también parecía entenderlo la mayor parte de la población insular, como se puso de manifiesto en la encuesta elaborada por el Centro de Datos de Lanzarote en 1998 (CENTRO DE DATOS, 1998, Encuesta de Temas Insulares).

Todo ello precipitó que el Cabildo de Lanzarote se plantease, con el inicio del trámite de revisión del Plan Insular de Ordenación Territorial en 1998, una suspensión de las licencias urbanísticas, con el objetivo de no condicionar el proceso que se ponía en marcha.

La suspensión es un mecanismo habitual en los procesos de revisión, sobre todo cuando se pretende implantar un cambio de modelo. Pero en este caso, junto a la suspensión se aprobó una nueva programación de plazas turísticas muy restringida, antes incluso que se aprobara la revisión del Plan Insular, lo que a todos los efectos se puede considerar como una moratoria que recoge el espíritu de los trabajos de la estrategia «Lanzarote en la Biosfera». Las 45.000 nuevas plazas previstas en el Plan Insular de Ordenación Territorial de 1991 se redujeron a tan sólo 8.887 en el decenio 1998-2007 (ver FIG. 5).

La moratoria apuesta por los hoteles de cuatro o más estrellas de tamaño medio (500 plazas) aunque admite mayores cuando la parcela así lo permite; distribuye plazas en todos los planes en el primer quinquenio y las concentra en las dos grandes zonas turísticas de expansión existentes en el segundo quinquenio, Montaña Roja y Costa Teguise.

Los promotores inmobiliarios y turísticos fueron los que de manera más clara mostraron su rechazo a la moratoria, ya que creían que era una vulneración a los derechos adquiridos con el Plan Insular de 1991, que no se habían analizado adecuadamente las repercusiones económicas que podían acarrear y que no se justificaba ambientalmente la propuesta. No obstante, la mayor parte de los empresarios, representados a través de ASOLAN, fueron suavizando su rechazo en la medida en que se iba tramitando el nuevo Plan Insular.

También los ayuntamientos de Teguise y Yaiza mostraron un claro rechazo a la moratoria. Es más, el de Yaiza presentó un informe denominado «El impacto económico

FIG. 5/ Plazas turísticas programadas por municipios.

	Moratoria 1998	Moratoria 2000
Arrecife	400	400
Haría	500	0
San Bartolomé	0	0
Teguise	1.700	2.500
Tías	350	850
Tinajo	500	300
Yaiza	5.437	6.657
Total	8.887	10.707

Fuente: EXTRAMEDIA CONSULTORES, 1999. Elaboración propia.

de la revisión del PIOT en el municipio de Yaiza» en el que se presentaba un posición desafiante al Cabildo Insular en defensa del PIOT de 1991 y por la que el Ayuntamiento se daba el derecho a otorgar hasta el 70% de las camas turísticas adjudicadas a Yaiza en ese plan, no aceptaba los repartos quinquenales y apostaba por incrementar las camas residenciales en un 35%, entre otros muchos posicionamientos.

El nuevo Plan Insular que se aprobó de modo definitivo en el año 2000, mantuvo la apuesta por el crecimiento limitado de nuevas camas turísticas y la cualificación del producto turístico insular hacia fórmulas diferenciadas y de mayor calidad. Sin embargo, el límite al crecimiento se elevó a 10.707 nuevas plazas, que se podrían materializar a través de hoteles de al menos cuatro estrellas, como ya se establecía en la primera moratoria. Este incremento fue el resultado de la negociación con los ayuntamientos. Yaiza y Teguise incrementaron su cupo, a pesar de que en el proceso negociador se reconocía que las cifras reales de camas existentes eran mayores de las que se habían contabilizado. Las 6.657 plazas previstas en Yaiza se distribuyeron entre Montaña Roja (1.500 plazas), los planes de Castillo del Águila y Las Coloradas (1000 cada uno), Puerto Calero (815), Costa Papagayo (705), Playa Quemada (640), C. Viejo (600) y San Marcial del Rubicón (397). En Costa Teguise se ubicarían 2.500 nuevas plazas, lo que suponía un incremento del 7% con respecto a lo previsto en el plan parcial. Tías también logró un incremento de su cupo, pero en este caso como consecuencia de un ajuste a la baja de las plazas en explotación. Estas se concentrarían en torno al nuevo campo de golf que se autorizó en Puerto de Carmen. Haría y Tinajo salían claramente perjudicados en camas turísticas, pero se les compensaba a través de la concesión de plazas residenciales. No obstante, en La Santa (Tinajo) se preveían 300 nuevas camas.

Ningún ayuntamiento se opuso a este nuevo reparto de la oferta turística y residencial, una vez quedó justificado en función de la estimación de la capacidad de carga insular, lo que, en sí, era un cambio metodológico y conceptual innovador en relación con los planes precedentes.

El Plan supuso además suprimir el marco de las regulaciones quinquenales e incluir 17.943 nuevas camas residenciales en suelo turístico en toda la isla (que se sumaban a las 12.000 estimadas), con el propósito

de canalizar derechos urbanísticos consolidados y como modo de dar salida a plazas turísticas previstas mediante cambio de uso (CABILDO DE LANZAROTE, 2000). Con todo, el nuevo PIOT fijó un techo de unas 98.000 camas para Lanzarote, inferior al establecido en 1991. La omisión del estudio económico-financiero del Plan motivó que el Tribunal Superior de Justicia de Canarias anulara el decreto de aprobación definitiva de la revisión parcial del Plan Insular de Ordenación de Lanzarote (PIOL) -moratoria turística- porque «no se ajustaba a derecho» (105/2005 de 11 de febrero – Jur 2006/265970–), sentencia que fue confirmada por el Tribunal Supremo (18 de noviembre de 2009 –RJ 2010/2918–), en un momento en que ya se habían iniciado los trabajos de una nueva revisión, que actualmente (2017) está todavía en estado de Avance.

La flexibilización de la moratoria a partir del debate con promotores, corporaciones y otros agentes sociales fue cuestionada por aquellos que defendían la necesidad de un mayor control. Con todo, Lanzarote se adelantó al proceso regulatorio iniciado en Canarias con el Decreto 4/2001, de 12 de enero, por el que se acordó la formulación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias (SIMANCAS & al., 2011) y se sumó a lo que se hizo en otros momentos en Baleares.

La asunción por parte de los Cabildos desde el año 2000 de la competencia de autorización turística dibujaba además un mejor escenario para el cumplimiento, ya que dotaba a las corporaciones insulares de herramientas para hacer cumplir de modo más efectivo las disposiciones regulatorias de sus planes insulares (Ley 2/2000 de 17 de julio de medidas económicas en materia de organización administrativa y gestión relativas al personal de la CAC y de establecimiento de normas tributarias). Este segundo proceso regulatorio arrancaba con un escenario esperanzador.

4. La ilegalidad como respuesta a la moratoria

En los meses previos a mayo de 1998, momento en que se aprobó la primera moratoria, se incrementaron las solicitudes de edificación de nuevos establecimientos, de tal modo que se terminaron aprobando por esta vía 3.700 nuevas plazas. Esto es lo que podemos considerar como el «efecto llamada» de la moratoria, algo que es difícil de impedir y que puede condicio-

nar los resultados de la propia acción política que lo origina, a no ser que se actúe adecuadamente y con la suficiente previsión.

Este hecho, aun siendo negativo, no fue la peor de las consecuencias que podemos relacionar con la aprobación de la moratoria, ya que en los términos municipales de Yaiza y Teguise, entre mayo de 1998 y el año 2000 se aprobaron diversas licencias urbanísticas para la construcción de nuevos establecimientos alojativos, una vez la primera moratoria ya había sido aprobada y se había establecido una suspensión cautelar para la concesión de nuevas licencias. El procedimiento por el que operaron las dos corporaciones fue el de conceder prórrogas a licencias otorgadas en los años ochenta, en lugar de instar la declaración de caducidad (PERDOMO, 2009).

En concreto, se aprobaron las licencias de 27 nuevos establecimientos turísticos, que en su conjunto contabilizaban 11.618 plazas, 7.609 situadas en Yaiza y 4.009 en Teguise (ver FIG. 6). Se da la peculiaridad de que las licencias se concedieron sin que se solicitara el preceptivo informe de compatibilidad con el Plan Insular de Lanzarote, obligatorio en ambos municipios por no contar estos con Plan General de Ordenación adaptado al ordenamiento insular; sin que se acompañara del adecuado informe jurídico municipal y sin que el informe técnico municipal valorara la adecuación de los proyectos más que a la desfasada y no adaptada regulación municipal. También es peculiar que muchas de las licencias se concedieran con toda celeridad, no faltando casos en que se resolvieran en un sólo día tras su solicitud.

Algunas de estas licencias dieron pie a que con la misma celeridad se iniciaran las obras de edificación y que, también sin demora, se pusieran los negocios en explotación (actualmente 21 de los 27 establecimientos) a pesar de que no obtuvieran la autorización turística previa del Gobierno de Canarias, tal como establecía la Ley de Ordenación del Turismo de Canarias en 1995.

Sólo en cuatro casos las obras fueron paralizadas, todos en el municipio de Teguise, y en dos no se inició la construcción del complejo. En el resto, la acción judicial fue muy lenta y los tribunales no paralizaron cautelarmente las obras a tiempo. Está claro que el tiempo y la ocultación de información a otros organismos supramunicipales fue un elemento fundamental para el éxito de una estrategia

que parecía diseñada para vulnerar la legalidad y no someterse a la planificación territorial de la actividad turística aprobada por el Cabildo Insular. A ello se suma la incapacidad del poder judicial para actuar con la celeridad requerida.

En cualquier caso, ante el manifiesto incumplimiento de las medidas cautelares aprobadas con el fin de revisar el Plan Insular de Ordenación, las licencias fueron recurridas ante los tribunales de justicia por el Cabildo Insular desde el año 2000. Como consecuencia, 18 establecimientos de los 19 aprobados en Yaiza presentan hoy en día licencia anulada. En Teguise, la anulación afecta a siete de las ocho concedidas, sumando respectivamente 5.775 y 3.409 plazas. A ello se suma que se han iniciado acciones judiciales con más de 100 imputados, entre los que se encuentran los alcaldes de los municipios afectados. Las demandas incluyen delitos como prevaricación, cohecho, tráfico de influencias y blanqueo de dinero, además de vulneración de la legalidad urbanística.

Las demandas judiciales no han impedido que la mayor parte de los establecimientos se hayan construido y puesto en explotación, y tampoco ha impedido que el Ayuntamiento de Yaiza aprobara nuevas licencias, ya en el contexto de las medidas cautelares aprobadas para la elaboración de las Directrices Generales de Ordenación y de Ordenación turística de Canarias, que finalmente fueron aprobadas en el año 2003. Por aportar otro dato elocuente, este contexto de demandas y anulaciones no ha sido óbice para que en la década siguiente se hayan aprobado licencias para la construcción de oferta residencial sin cumplir con la legalidad en el Plan Parcial Playa Blanca (proyecto residencial Costa Roja).

El panorama resulta más desalentador si tenemos presente que al menos once de los establecimientos construidos que tienen hoy en día licencia anulada recibieron subvenciones de la Unión Europea, por un importe de 36,5 millones de euros, a través de los incentivos económicos regionales de los que disfrutaba entonces Canarias como región Objetivo 1, para su construcción. A esto se suma que muchos de ellos se construyeron acogiéndose a los beneficios empresariales previstos en la Reserva de Inversiones de Canarias (RIC), lo que permitió que casi la totalidad del beneficio empresarial quedara exento de pagar impuestos.

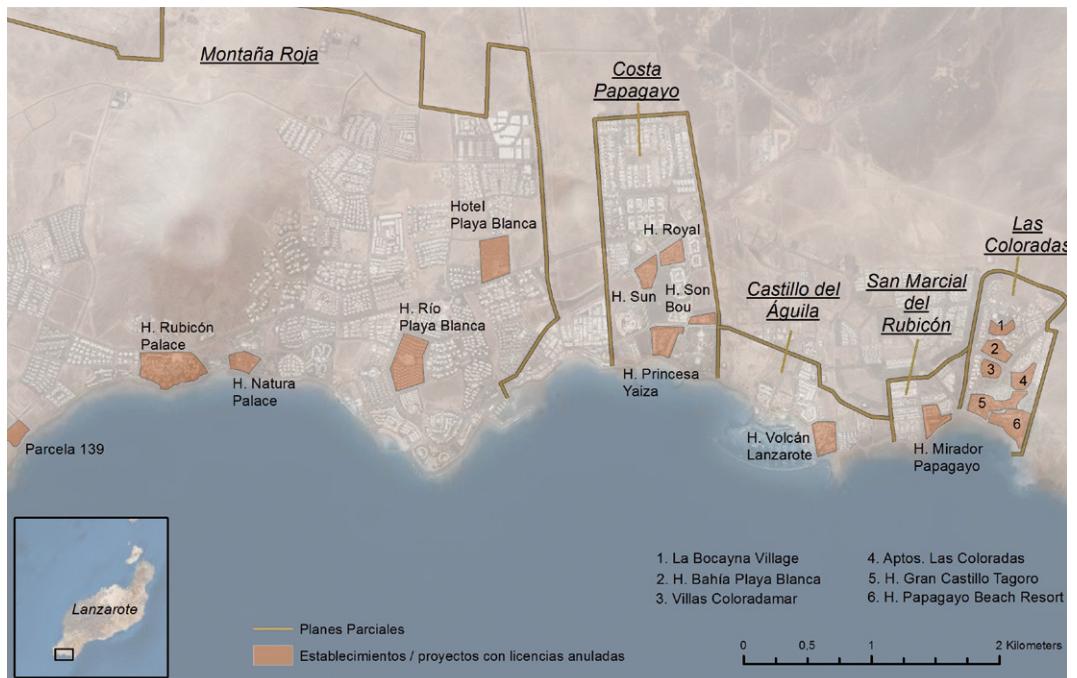


FIG. 6/ Localización de los establecimientos y parcelas con licencias anuladas en Playa Blanca (arriba) y Costa Teguise (abajo).

Fuente: CABILDO DE LANZAROTE, 1991; 2000 y 2009. Ayuntamiento de Teguise, 1973. Ayuntamiento de Yaiza, 1976; 1979, 1987 y 1988. Elaboración propia.

La oferta creada no difiere en gran medida de la que se venía generando en esos años. En las solicitudes de licencia predominaba ligeramente la oferta hotelera. De los 25 casos de los que tenemos datos en este sentido, catorce eran hoteleros y los restantes apartamentos. En Teguise predominaba la oferta extrahotelera, registrándose sólo dos hoteles de un total de ocho. En Yaiza el modelo predominante era, en cambio, el hotelero.

La mayor parte de los establecimientos extrahoteleros tenían tres o cuatro llaves. Con una categoría inferior sólo hay un establecimiento en Teguise. Entre los hoteles, lo más frecuente eran las cuatro estrellas, con nueve establecimientos, uno de cinco estrellas, dos de cinco estrellas lujo y otro más de tres estrellas. Como se puede apreciar la ilegalidad urbanística no estaba reñida con la calidad alojativa.

La distribución de la oferta tenía un claro patrón territorial. La primera línea de costa estaba ocupada por los establecimientos hoteleros, hasta tal punto que en el caso de Yaiza podemos reconocer una ocupación casi continua de la línea de costa por hoteles con licencias anuladas. En Teguise la primera línea se reservaba también para hoteles, pero aquí no se han terminado las obras en ningún caso.

En general, los establecimientos proyectados eran de tamaño medio. El promedio de los hoteleros era de 558 plazas y los apartamentos de 326, aunque la mayor parte de los establecimientos extrahoteleros tenían menos de 200 plazas según proyecto. El tamaño y la categoría se ajustaba al modelo alojativo

que se promovía entonces en Canarias, con la única excepción de la menor presencia de los club-hoteles.

Para esta oferta de alojamiento, en apariencia legal y que desde muy pronto fue explotada turísticamente con normalidad, se plantea como solución urbanística la posterior adaptación al plan general municipal. Esto, que supone dar cobertura legal a lo que se hizo ilegalmente, no es una solución fácil en muchos casos porque implica la demolición de parte de lo construido. De hecho, los procedimientos de legalización no terminan de cerrarse tres lustros después.

5. La incidencia en la ordenación urbanística

La vulneración de la legalidad no sólo supuso dejar sin efecto la política de regulación del crecimiento de la oferta, sino que también permitió aprovechamientos y edificabilidades que contravenían lo estipulado en la ordenación territorial.

En Teguise, los establecimientos se sitúan en diferentes parcelas que estaban vacantes en el Plan Parcial de Costa Teguise. En Yaiza, por el contrario se distribuyen por cinco planes parciales, los de Las Coloradas, San Marcial del Rubicón, Castillo del Águila, Costa Papagayo y Montaña Roja, de este a oeste. En la FIG. 7 se puede comprobar el número de establecimientos y de plazas en cada plan parcial.

Estos planes Parciales fueron aprobados entre 1966 (San Marcial de Rubicón) y 1988 (Las

FIG. 7/ Establecimientos y plazas de las licencias concedidas entre 1998 y 2000.

Plan Parcial	Establecimientos	Plazas
Las Coloradas	7	1912
San Marcial del Rubicón	2	563
Castillo del Aguila	1	502
Costa Papagayo	4	1892
Montaña Roja	5	2740
Costa Teguise	8	4009
Total	27	11618

Fuente: CABILDO DE LANZAROTE, 2009. Ayuntamiento de Teguise, 1973. Ayuntamiento de Yaiza, 1976; 1979, 1987 y 1988. Elaboración propia.

FIG. 8/ Plazas previstas y construidas y suelo destinado a equipamiento.

Plan Parcial	Fecha Aprobación	Superficie (Km ²)	Plazas en PP y PIOT 1991	Plazas en PIOT 2000	Plazas construidas	% de suelo equipamiento (2008)
Las Coloradas	1988	0,61	1.752	1.000	1.912	6
San Marcial del Rubicón	1966 (1987)	0,26	1.143	397	563	1
Costa Papagayo	1976	1,29	3.216	2.648	6.374	3
Castillo del Águila	1988	0,81	2.547	1.000	882	16
Montaña Roja	1979	11,95	21.263	8.691	10.686	9
Costa Teguise	1973	7,65	32.300	17.232	23.162	8

Fuente: CABILDO DE LANZAROTE, 2009. Ayuntamiento de Teguise, 1973. Ayuntamiento de Yaiza, 1976; 1979, 1987 y 1988. Elaboración propia.

Coloradas y Castillo del Águila), afectando superficies muy dispares, desde actuaciones relativamente pequeñas al este del núcleo de Playa Blanca (San Marcial del Rubicón, Las Coloradas, Castillo del Águila), hasta otras de suficiente envergadura como para constituir en sí mismos destinos turísticos completos (Costa Teguise, Montaña Roja).

El Plan Insular de 1991 había previsto que en todos los casos estos planes constituyeran áreas turísticas de uso mixto, en las que la mitad del suelo tuviera uso turístico y la otra mitad se distribuyera en partes iguales entre uso residencial y equipamiento. Había además establecido unos límites en el número de plazas de alojamiento en consonancia con las propuestas en el Plan Parcial (ver FIG. 8). En su conjunto, el aprovechamiento turístico era elevado pero se reservaba un 25% de suelo para dotaciones.

La revisión del Plan Insular aprobada en el año 2000 redujo considerablemente el número máximo de plazas turísticas, en consonancia con la estrategia de Lanzarote de un turismo de calidad y mayor valor añadido, ligado a la declaración de la isla como Reserva de la Biosfera. En San Marcial del Rubicón, Castillo del Águila y Montaña Roja la reducción estuvo en torno al 60%. En Las Coloradas y

Costa Teguise la disminución supuso más de un 40%. Sólo en el caso de Costa Papagayo se mantuvieron límites parecidos a los aprobados previamente.

Pues bien, las licencias concedidas entre 1998 y 2000 han supuesto que, en todos los planes salvo en Castillo del Águila, las limitaciones del Plan Insular hayan quedado ampliamente superadas. El caso de Costa Papagayo debe destacarse. Se crearon 6.374 plazas, lo que supone no sólo un 141% de lo previsto en la revisión del Plan Insular, sino que se doblara las que se planteaban en el propio Plan Parcial. En esta misma línea cabe situar a Las Coloradas, con un exceso del 91% respecto a las previstas en el año 2000 y con totales superiores a las programadas en la planificación parcial.

Este crecimiento en el número de plazas se hizo de dos maneras. Por un lado, en detrimento del suelo destinado a equipamiento. El óptimo del 25% no se cumple en ninguno de los planes, con porcentajes de suelo para equipamiento realmente inapropiados para un modelo turístico que persigue la calidad. Por otro, a través del incremento de la edificabilidad de las parcelas destinadas a uso turístico, lo que se consigue aumentando la ocupación de la parcela o incrementando el número de plantas.

Los dos hoteles situados en primera línea de playa en el Plan Parcial de Las Coloradas (los hoy en día llamados Sandos Papagayo Beach Resort y Gran Castillo Tagoro Family & Fun) son representativos del modo en que se procedió. Ambos se caracterizan por incrementar la edificabilidad prevista en el Plan Parcial a través del aumento en altura y número de plantas y de la ocupación de la parcela, para lo que no se respetaron los retranqueos previstos de la edificación con respecto al límite de parcela. Pero además, este incremento del uso alojativo supuso en estos casos generar perjuicios más graves que los que se derivan de la disminución de la calidad por el incremento de la densidad. En primer lugar, los hoteles se sitúan sobre diferentes parcelas que fueron reagrupadas en la ejecución de la obra en menoscabo de los accesos peatonales que estaban previstos con el fin de garantizar el uso público de la playa de Las Coloradas. En la actualidad sólo se puede acceder desde el límite entre los planes parciales de Las Coloradas y San Marcial del Rubicón. En segundo lugar, a pesar de estar junto al Monumento Natural de Los Ajaches, la tipología arquitectónica y los volúmenes no corresponden con los previstos en Lanzarote, por lo que el impacto paisajístico no puede ser soslayado. Y en tercer lugar, no se respetó el retranqueo de la edificación con respecto a la línea de costa, por lo que se invade el dominio público marítimo-terrestre (DÍAZ BETHENCOURT & al., 2009)

Todo ello ha hecho que, en el caso del Sandos Papagayo Beach Resort, el Ministerio de Medio Ambiente, a través de la Dirección General de Costas, acordara en 2006, la declaración de utilidad pública e iniciara los trámites para la expropiación forzosa del hotel y sus terrenos colindantes con el fin de demolerlo y realizar una restauración paisajística de la zona.

En resumen, no sólo se incumplieron las normas cautelares que impedían la concesión de licencias, sino que se permitió que los proyectos de edificación vulnerasen en muchos casos la ordenación territorial establecida en el Plan Insular, llegando a situaciones en las que se invade el dominio marítimo-terrestre o se genera un grave impacto paisajístico. Todo esto no hace sino demostrar el nivel de incumplimiento de la legalidad y la escasa sensibilidad con la puesta en marcha de un modelo turístico de calidad por parte de las corporaciones y los agentes inversores.

6. La plácida coexistencia del negocio turístico y la ilegalidad urbanística

La ilegalidad ha sido el modelo escogido para evitar las limitaciones que introdujo el segundo proceso regulatorio introducido con la revisión del Plan Insular de Ordenación Territorial entre 1998 y 2000. La anulación de las licencias así lo atestigua. ¿Quiénes se beneficiaron de la concesión de estas licencias? Dado el número de licencias registradas en Yaiza, baste este municipio para hacernos una idea al respecto.

Encontramos una gran variedad de sociedades entre los titulares de las licencias. Salvo el caso de Riversun Inversiones S.L. que promovió dos establecimientos en San Marcial del Rubicón y Alcadesa, con otras tantas en Las Coloradas, lo habitual es que los establecimientos hayan sido promovidos por sociedades diferentes.

Esto no significa que las empresas no estén vinculadas, de tal manera que unas suelen estar participadas por otras, y que en última instancia, los mismos empresarios estén detrás de diferentes sociedades. Este panorama ha sido descrito elocuentemente como una auténtica maraña societaria (La Provincia.es, 19 de mayo de 2008).

Este es el caso de los hoteles Princesa Yaiza Suite Hotel Resort y Royal Son Bou Lanzarote, en Costa Papagayo, promovidos por Hotel Princesa Yaiza S.A., en el primer caso y Hotelera Yaiza S.A. en el segundo, dos sociedades vinculadas a uno de los principales empresarios turísticos e inmobiliarios lanzaroteños.

Por citar otro caso, la sociedad limitada Apartamentos Papagayo Sun Beach, que promovió los apartamentos Iberostar La Bocaina, tenía como socio único a Las Coloradas S.L. que a su vez había promovido el hotel Gran Castillo Tagoro Family & Fun Playa Blanca. La Coloradas S.L. (sociedad anónima en el momento en el que obtuvo la licencia) estaba participada por la sociedad sueca Pakta AG, que a su vez formaba parte del holding sueco Skame, establecido en Suiza.

Basten estos dos ejemplos para testimoniar las interrelaciones empresariales que se mantienen detrás de estas promociones inmobiliario-turísticas y que implican no sólo a empresarios locales o regionales sino tam-

bien la participación de sociedades y capitales del resto del territorio español e incluso del extranjero.

No obstante, las sociedades promotoras suelen estar registradas en Lanzarote o Gran Canaria. La mayor parte de las empresas tienen su sede social en Las Palmas de Gran Canaria, Arrecife, Tías o Playa Blanca, por lo que suelen estar constituidas, al menos parcialmente, por empresarios del Archipiélago Canario. Algunos casos representan la iniciativa de empresarios locales, como las empresas Hotelera Yaiza S.A. y Hotel Princesa Yaiza S.A., que ya mencionábamos con anterioridad; Construcciones Clavijo, que promovió el hotel Río Playa Blanca en Montaña Roja o Lanzarote 6 S.A., que impulsó la construcción del hotel Volcán Lanzarote en Castillo del Águila (hoy en día TH Hotel Volcán Lanzarote).

En otros casos, las promociones se vinculan a las políticas de desarrollo turístico emprendidas por empresas regionales, con frecuencia procedentes de otros sectores productivos, empresas que hoy en día tienen relevancia en el tejido productivo regional. Alcadesa, por ejemplo, que promovió el actual Cay Beach Bahía Playa Blanca, está vinculada a la empresa Cayest Turística S.L. o lo que es lo mismo, la incursión de Calixto Estupiñán en el sector turístico, procedente del sector comercial minorista, a través de la marca Cay Beach. Dos de los hoteles analizados, son explotados hoy en día por esta sociedad. Otro ejemplo es la empresa Dunas, sociedad de gran importancia en el sector antes de la llegada de la crisis económica, que contó con una licencia a través de una sociedad vinculada (Yaiza Dunas S.L.). Luego, los problemas económicos de esta empresa le han impedido encargarse de la explotación turística. Por citar un tercer ejemplo representativo, la empresa tinerfeña LD2&DT se hizo con la licencia del actual Gran Castillo Tagoro Family & Fun Playa Blanca, hotel que se mantiene en explotación a través de su marca Dream Place Hotels & Resort S.L.

Empresas de alojamiento y construcción de otras zonas de España intervinieron en ocasiones en la promoción de los inmuebles a través de la constitución de sociedades en las que participaron empresarios locales. Por ejemplo, Yaiza Beach Club, sociedad con sede social en Tías (Lanzarote) y que promovió el hotel Natura Palace (hoy en día, Hipotels Natura Palace & Spa), estaba constituida por un empresario local y la empresa mallor-

quina Millor Azur S.L., propietaria de la cadena hotelera Hipotels, empresa implantada en Mallorca, Cádiz y Lanzarote.

En algunos casos, las promotoras eran empresas de fuera de las islas, ajenas al sector turístico, que intentan materializar en la zona su política de incursión en el sector. El ejemplo más interesante es el de Urena Mountain S.A., la empresa constructora gallega que no consigue edificar la licencia que obtiene en Montaña Roja y que ha solicitado compensaciones por el perjuicio que le ha supuesto la moratoria turística canaria.

Aunque algunas cadenas turísticas españolas se implican en la promoción de licencias, como acabamos de decir, lo más habitual es que se interesen por los establecimientos ya en la fase de explotación, en muchos casos de manera muy temprana. Cabe mencionar cuatro cadenas hoteleras mallorquinas: Iberostar, Meliá, Riu y THB. La primera mantiene aún en explotación el hotel La Bocayna Village, de los dos que llegó a tener. Riu operó en la zona a través de su empresa filial Riusa II y como Meliá se ha deshecho de sus negocios en la zona, como consecuencia de su política de internacionalización. En este sentido, la zona ha desempeñado el mismo papel en las políticas de expansión territorial que estas empresas vienen desarrollando desde la segunda mitad de los ochenta que el resto del archipiélago, sin que los problemas de legalidad hayan sido una cortapisa. THB Hotels, del Grupo Miralles, con hoteles en Mallorca, Ibiza, Málaga y Lanzarote, es la única que no ha iniciado su expansión internacional aún.

De modo excepcional, algunos establecimientos fueron explotados por grupos inversores. Es el caso de Papagayo Arenas S.L., una sociedad constituida por seis entidades inversoras de diferentes zonas de España y Holanda. Una de ellas, es la que ha terminado explotando el hotel Papagayo Beach Resort en Las Coloradas, el grupo alicantino Sandos Hotels & Resort, que de manera indirecta está vinculada a la obtención de la licencia a través de la sociedad Explotaciones Hoteleras Nueva Valencia.

De igual modo, algunas de las cadenas hoteleras canarias que registran una mayor expansión en los últimos años se han hecho con establecimientos en Playa Blanca una vez iniciada la fase de explotación. El ejemplo más representativo es el de la cadena TH Hotel, perteneciente a GRUMASA, que ha adquirido los hoteles Mirador Papa-

gayo y Volcán Lanzarote a las cadenas alojativas Iberostar y Meliá, respectivamente, cuando éstas querían disminuir su presencia en las Islas Canarias para centrarse en su expansión internacional. GRUMASA o Grupo Martínón, con hoteles y puertos deportivos en Gran Canaria y Lanzarote, ha iniciado en los últimos años una decidida expansión internacional. Algo similar podemos decir de la empresa grancanaria Hoteles López S.L., que explota hoy en día dos hoteles en Montaña Roja (Río Playa Blanca y Club Playa Blanca) adquiridos a Riusa II y Hotelera Yaiza S.A.

En síntesis, la promoción de los hoteles se sustenta, en gran medida, en la intervención de empresarios locales, que, en ocasiones vinculados a socios de fuera de la isla, suelen impulsar los proyectos. Luego, cuando la fase constructora ha acabado y comienza la turística, agentes alojativos del resto de Canarias y sobre todo, del resto del territorio español tienen una presencia más destacada.

La implantación a lo largo de la primera década de este siglo de los grupos hoteleros mallorquines y catalanes y la más reciente llegada de nuevas sociedades insulares son el mejor ejemplo de que la nulidad de las licencias y las dificultades para legalizar muchos de estos hoteles no es óbice para que las explotaciones turísticas sigan activas o los negocios se transfieran en completa normalidad. En otras palabras, pareciera como si la ilegalidad urbanística que sustenta el tejido productivo fuera un hecho anecdótico o como si el embrollo judicial, que afecta a un gran número de cargos políticos, técnicos y empresarios, fuera una realidad paralela a la actividad económica, sin que repercuta en ella.

7. Conclusiones

Hemos analizado en el presente artículo los dos procesos de regulación de la oferta que se han dado en Lanzarote, ambos propiciados por la aprobación de planes insulares de ordenación territorial. En ambos casos, uno de los principales propósitos, regular el crecimiento de la oferta turística en función de la capacidad de carga insular y la implantación de un modelo turístico de alto valor añadido, ha dado resultados decepcionantes.

Ambas regulaciones revelan la escasa capacidad que tiene la administración insular para ordenar la actividad turística en

la práctica. Las razones pueden ser de diferente índole. En primer lugar, el modelo de planificación territorial no apoya con las herramientas adecuadas el principio de jerarquía entre la ordenación territorial, que en Canarias se realiza a escala insular, y la planificación urbanística. En segundo lugar, porque las corporaciones no parecen tener la capacidad para adaptar el planeamiento a las disposiciones de ordenación insular y, por último, porque los instrumentos existentes para propiciar que se cumpla con el orden establecido no han dado, en este caso, los resultados que cabría esperar.

El análisis de lo ocurrido con las moratorias 1998-99 es especialmente interesante porque a pesar de ser pactada con agentes y corporaciones y darse en un contexto social sensible al tema, ha devenido en un panorama de fuerte corrupción urbanística. A este respecto la lista de infracciones es inacabable como se enumera en el informe «Lanzarote: legalidad urbanística» (Cabildo de Lanzarote, 2009): omisión de los informes de compatibilidad con el Plan Insular; autorización de licencias mediante certificados expedidos por el alcalde sin informe alguno y en contra de la ordenación aplicable; violación de la Ley de Medidas Urgentes de 23 de julio de 2001 que suspendió y caducó licencias urbanísticas; concesión de licencias en suelos que no tenían condición de urbanos y sin estudio de detalle ni proyecto de urbanización; prórroga ilegal de licencias concedidas en los ochenta, licencias concedidas rápidamente sin tener en cuenta los informes desfavorables; ejecución de obras que no se ajustaron al proyecto al que se le concedió licencia o autorización previa; licencias concedidas con planes parciales ineficaces por falta de publicación de sus ordenanzas u otras otorgadas que suponían infracción de las ordenanzas del plan parcial; carencia de informe jurídico en todas las licencias de Teguise y con «informes carentes de contenido» en Yaiza; licencias otorgadas que incumplían en el Plan Insular de 1991, etc.

Esto debe hacernos pensar en los riesgos que se derivan del desarrollo de políticas territoriales centradas en uno de los niveles administrativos, en este caso el municipal, y de la necesidad de mejorar en el ajuste de las relaciones escalares en la planificación territorial.

Pero también debemos concluir, a partir del análisis realizado, en la necesidad de avanzar en la coordinación entre las políticas te-

rritorial y turística. El negocio turístico debe estar concernido por la legalidad urbanística y, en mayor medida, condicionado, máxime si tenemos presente que la actividad turística acoge múltiples intereses que van más allá de lo local. La globalización de la inversión turística, que se manifiesta en la llegada de capital exterior o la diversificación territorial del posicionamiento corporativo en diferentes mercados, obliga a avanzar en la mejora de los instrumentos de planificación territorial y su relación con las políticas sectoriales.

En síntesis, con el análisis del caso de Lanzarote, caracterizado por una fuerte desregulación hasta los noventa y por el desarrollo de una estricta regulación de la oferta turística después, al menos a nivel teórico, tenemos que concluir que la ordenación territorial efectiva de la oferta turística se debe basar, no sólo en la mejora de los instrumentos planificadores y judiciales, sino también en su adaptación a la realidad del cambiante sector turístico.

Bibliografía

- AYUNTAMIENTO DE TEGUISE (1973): *Plan Parcial de Costa Teguise*, Lanzarote.
- AYUNTAMIENTO DE YAIZA (1976; 1979, 1987 Y 1988): *Planes Parciales*, Lanzarote.
- CABILDO DE LANZAROTE (1973): *Plan Insular de la isla de Lanzarote*, Arrecife.
- (1991): *Plan Insular de Ordenación Territorial de Lanzarote*, Arrecife.
 - (1998): *Lanzarote en la Biosfera. Una estrategia hacia el desarrollo sostenible de la isla*, Consejo de la Reserva de la Biosfera, Arrecife.
 - (2000): *Revisión Parcial del Plan Insular de Ordenación Territorial de Lanzarote*, Arrecife.
 - (2006): *Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular de Lanzarote (PTE)*, Arrecife.
 - (2009): *Lanzarote: legalidad urbanística. Efectos de las sentencias que anulan licencias turísticas*, Arrecife.
- DÍAZ HERNÁNDEZ, R. & al. (2016): «La utopía de Manrique: el paisaje reinventado y la apropiación turística» en *Actas del XIV Coloquio Internacional de Geocritica: Las utopías y la construcción de la sociedad del futuro*, Universidad de Barcelona, Barcelona, <<http://www.ub.edu/geocrit/xiv-colloquio/xiv-colloquio-portada.htm>>.
- DOMÍNGUEZ-MUJICA, J. & al. (2011): «Tourism and human mobility in Spanish Archipelagos» en *Annals of Tourism Research*, 38 (2), 586-606.
- EXTRAMEDIA CONSULTORES (1999): *La moratoria turística de Lanzarote. Aspectos sociales*, informe, 67 páginas.
- GARCÍA-QUESADA, M. & al. (2015): «Can't control/won't control: opportunities and deterrents for local urban corruption in Lanzarote» en *Crime, Law and Social Change*, 63, 1, 1-20.
- GONZÁLEZ MORALES, A. & HERNÁNDEZ LUIS, J.A. (2005): *El desarrollo del turismo en Lanzarote*, Idea, Santa Cruz de Tenerife.
- (2011): «Turismo y Reservas de la Biosfera: el caso de las Canarias Orientales» en *International Conference on Tourism and Management Studies*, Algarve.
- GONZÁLEZ MORALES, A. & SOBRAL GARCÍA, S. (2011): «El desarrollo urbano-turístico del municipio de Yaiza, Lanzarote: un ejemplo de crecimiento expansivo» en *Urbanismo expansivo: de la utopía a la realidad*, vol. 2, 319-330.
- GORMSEN, E. (1997): «The impact of tourism on coastal areas», en *GeoJournal* (42), 39-54.
- HARVEY, D. (2007): *Breve historia del Neoliberalismo*, Akal, Madrid.
- HERNÁNDEZ LUIS, J.A. & al. (2006): «Planeamiento territorial, desarrollo urbano-turístico y sostenibilidad en Lanzarote» en *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 148, 295-330.
- JEREZ DARIAS, L. M. & al. (2012): «Aproximación a una geografía de la corrupción urbanística en España», en *Ería*, (87), 5-18.
- JIMÉNEZ, F., & al. (2015). «Corrupción en el Paraíso: el desconcertante caso de Lanzarote (Islas Canarias, España)» en *Práctica Urbanística*, (134), 24-43.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, F. (2008): «Boom urbanístico y corrupción política en España» en *Mediterráneo Económico*, (14), 263-285.
- MARSA, J. (1999): «20 mandamientos para un crecimiento insostenible. El paraíso lanzaroteño» en *Cuadernos del Sureste*, 3, Arrecife.
- MARTÍN FERNÁNDEZ, C. S. (2011). «Espacios turísticos, ordenación del territorio y actitudes políticas, el caso del complejo hotelero Cerca Vieja en Fuencaliente de La Palma (Islas Canarias, España)» en *Cuadernos de turismo*, (28), 145-169.
- PARREÑO CASTELLANO, J. M., & DÍAZ HERNÁNDEZ, R. (2010): «Ordenación territorial, urbanística y de los espacios naturales protegidos y el modelo territorial en la Comunidad Autónoma de Canarias (1982-2009)» en *Cuadernos Geográficos*, 47, 429-451.
- & al. (2011): «Crecimiento turístico-residencial y modelos autonómicos de ordenación territorial y turística en España» en *Urbanismo expansivo: de la utopía a la realidad*, vol. 2, 503-514.
 - (2012): «Dinámicas de crecimiento urbano-turístico y políticas autonómicas de ordenación en los archipiélagos españoles», en *El impacto del modelo autonómico en las ciudades españolas*, UAM, Madrid, 561-594.

- PERDOMO APARICIO, M. A. (2009): «Guía práctica para vulnerar la moratoria turística: el caso de Lanzarote. Reflexiones para el debate» en *El impacto de la crisis en la economía canaria: claves para el futuro*, Real Sociedad Económica de Amigos del País de Tenerife. Santa Cruz de Tenerife, 495-512.
- PONS, A., & RULLAN, O. (2014): «Artificialization and islandness on the Spanish tourist coast» en *Miscellanea Geographica-Regional Studies on Development*, 18(1), 5-16.
- & al. (2014): «Tourism capitalism and the urbanization of the Balearic Islands: tourist accommodation diffusion in the Balearics (1936-2010)» en *Island Studies Journal*, 9 (2), 239-258.
- RULLAN, O. (1999): «Crecimiento y política territorial en las Islas Baleares (1955-2000)» en *Estudios Geográficos*, tomo LX, 236: 403-442.
- (2011): «La regulación del crecimiento urbanístico en el litoral mediterráneo español» en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, pp. 279-297.
- SIMANCAS CRUZ, M. R. & al. (2011): «El impacto territorial de la moratoria turística de Canarias» en *Urbanismo expansivo: de la utopía a la realidad*, 715-726
- (2015): *La moratoria turística de Canarias. La reconversión de un destino maduro desde la Ordenación del Territorio*, Universidad de la laguna, la laguna.

El cohousing como una alternativa a las nuevas dinámicas de habitar en la ciudad de Madrid

Anaïs GARCÍA PÉREZ (1) & Luis MOYA GONZÁLEZ (2)

(1) Estudiante de doctorado en la Universidad Politécnica de Madrid, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid.&

(2) Doctor arquitecto Catedrático en la Universidad Politécnica de Madrid, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid.

RESUMEN: El inmovilismo dentro de la normativa y de la política de vivienda ha dado lugar al escenario actual en el que, aunque se han construido un gran número de viviendas durante los últimos años, el mercado es prácticamente horizontal debido a que las viviendas existentes no responden a las demandas de los nuevos grupos sociales, limitándose a tipologías clásicas, repetitivas y poco flexibles. Mientras los modos de vida siguen evolucionando la arquitectura residencial permanecer inmóvil, cambiando el modo de vida de los habitantes dentro de la misma estructura o tipología de vivienda diseñada para modos de habitar anteriores y ya obsoletos. El cohousing como movimiento intencionado, colaborativo y participativo aparece como una alternativa que puede dar respuestas a las nuevas dinámicas de habitar en la ciudad de Madrid. Con el propósito de analizar el cohousing como alternativa de vivienda en Madrid la investigación se organiza en cuatro partes fundamentales. Primero se estudian las tipologías de vivienda actuales y su adecuación a los tipos de hogares existentes. Segundo, se realiza una clasificación de las nuevas dinámicas de habitar y sus necesidades. Tercero, se define el cohousing. Y cuarto, se analiza la adecuación del cohousing a las nuevas formas de vida. En el análisis final de la investigación podemos concluir que el cohousing aporta soluciones a muchas de las tendencias de los modos de habitar actuales. Por tanto, sin considerarse la solución a los problemas de vivienda, el cohousing se postula como una opción para evolucionar en la tipología de vivienda desde su germen en proyecto, hasta su fin habitado, pasando por todo el desarrollo participativo de sus futuros habitantes.

DESCRIPTORES: Nuevas dinámicas de habitar. Cohousing. Tipología de vivienda. Vivienda social colaborativa.

Recibido: 13.02.2017; Revisado: 22.08.2017

Correo electrónico: anaisgarcia@anaisgarcia.com; lmoyago@gmail.com

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

Cohousing as an alternative to the new habitational dynamics in Madrid city

ABSTRACT: The lack of flexibility in regulations and housing policy has created the current scenario in which, despite the large number of houses built in the past few years, the market is still flat because existing housing does not provide answers to the demands of new social groups or new habitational dynamics, and is still limited to classical, repetitive and not very flexible typologies. Lifestyles keep evolving, while residential architecture seems to resist evolving accordingly, changing the habits of residents within the same structure or typology of housing designed for obsolete lifestyles. Cohousing as an intentional, collaborative and participatory appears like an alternative that could be an answer to these new habitational dynamics. The main goal of this documentary research work, is to study the feasibility of cohousing as an alternative to obsolete housing typologies, in order to respond to the demands of contemporary habitational dynamics. To carry out this research, four main issues have been taken into account: 1.- Study of the current housing typologies; 2.- Analysis and classification of the existing social groups and their needs; 3.- Definition of cohousing; 4.- Analysis of the adaptability of cohousing to the new habitational dynamics. From the results of this research, we can conclude that cohousing provides solutions to many of the trends observed in current lifestyles. Although it is not the solution to housing problems, it emerges as an alternative to develop new housing typologies since their beginning as projects, until residents move to live in, passing by all the participatory development of its future residents.

KEYWORDS: New habitational dynamics. Cohousing. Housing typology. Obsolete typology. Sharing.

Introducción

La falta de diálogo entre la tipología de vivienda existente y las necesidades especiales de las nuevas dinámicas de habitar nos hacen plantearnos alternativas viables que den respuesta a las demandas actuales. En este aspecto planteamos si el cohousing reúne características afines a alguna de las nuevas formas de vida presentes en la sociedad madrileña actual.

Por un lado tenemos unas tipologías de viviendas fijas, anticuadas y poco flexibles y por otro una sociedad dinámica en constante evolución y con hogares en transformación, tanto dentro del propio hogar como en los tipos de hogar existentes.

Un tercer factor que nos hace plantearnos esta opción es el cambio cultural que se está desarrollando en la sociedad en el que se enmarcan las nuevas formas de vida, que se caracteriza por el incremento sustancial de movimientos colaborativos y participativos. Este incremento se evidencia en el aumento de redes colla-

borativas en prácticamente todos los campos; centros coworking, carsharing (*ipcarr, SideCar, Lyft, Bluemove, Getaround, Uber*), trueque de comida (*Compartoplato, Shareyourmeal*), alojamientos (*Hipmunk, Airbnb*) *Crowdfunding* (*KickStarter, Verkami*). Todos estos movimientos forman parte de lo que se conoce como economía colaborativa (*sharingeconomy*). Mientras que la tipología de vivienda ha quedado algo atrás estancada en las necesidades de lo que se entiende como familia tradicional.

1. Estudio de las tipologías de vivienda y tendencias habitacionales

La primera parte de esta investigación se centra en el análisis de las tipologías de vivienda construidas en Madrid durante el periodo comprendido entre los años 2000 y 2015. Para realizar este análisis se ha procedido a seleccionar 8 promociones de vivienda (una cada dos años de periodo de estudio), con el fin de tener representadas en esta muestra de análisis, el mayor número de casuísticas posibles,

así como reflejar la tendencia mayoritaria, teniendo en cuenta el número de viviendas construidas así como el porcentaje de las mismas presentes en cada criterio de selección.

Los criterios de selección, basados en los campos de gestión y funcionalidad de las viviendas, han sido los siguientes:

- Promociones de viviendas situadas en el área metropolitana de Madrid.
- Ubicación de las promociones; dentro del área metropolitana; ciudad consolidada, nuevos ensanches de lo que denominamos primera época (previa a la crisis), nuevos ensanches de lo que denominamos segunda época (después de la crisis).
- Tipo de promoción; rehabilitación o nueva planta.
- Tamaño de la promoción: menos de 30 viviendas, entre 30 y 90 viviendas y más de 90 viviendas.
- Año de construcción de la promoción; una promoción cada dos años de estudio.
- Tipo de promoción: pública o privada
- Régimen de propiedad; alquiler o tenencia.

El objetivo de los criterios seleccionados es tener presente el mayor número de aspectos

posibles, su representatividad (número de promociones seleccionadas según cada criterio) pretende ser directamente proporcional al número de viviendas construidas según las opciones de ese criterio.

Debido a la trascendencia e importancia de la iniciativa municipal de construcción de vivienda social de calidad durante la primera época de estudio, se han seleccionado varias promociones de financiación pública.

Las promociones seleccionadas según los criterios anteriormente descritos quedan reflejadas en la siguiente tabla resumen (ver FIG.1):

Se ha accedido a la información del proyecto de cada una de las promociones para analizar cada tipología de vivienda (EMVS, BDU Arquitectura, Gestilar). El análisis realizado ha tenido en cuenta la morfología, dimensiones, distribución y flexibilidad de las viviendas (Ver FIG 2.1 y 2.2).

Para cada tipología de vivienda se ha realizado una clasificación por número de dormitorios y se ha establecido una comparativa de cada promoción con el número de hogares de cada tipo en la época de construcción. Para los tipos de hogares se han tomado los datos de los censos, 2001 y 2011.

FIG. 1/ Promociones analizadas y variables de elección.

Identificación	Número de viviendas	Ubicación	Tipo de actuación	Año	Tipo de promoción	Régimen de propiedad
Embajadores 52	22	Centro de Madrid.	Nueva promoción	2000	Pública	Tenencia
Sanchinarro	96	Sanchinarro. Norte de Madrid	Nueva promoción	2002	Pública	Tenencia
San Cristóbal de los Ángeles	52	Villaverde Sur de Madrid.	Rehabilitación	2003	Pública	Tenencia
Calle Infantas	14	Centro de Madrid.	Rehabilitación	2007	Pública	Tenencia
Torre de Vallecas	120	Enanche de Vallecas. Sur de Madrid	Nueva promoción	2009	Pública	Tenencia
Martin de Vargas	23	Centro de Madrid.	Nueva promoción	2010	Pública	Alquiler
Los Gazebo	52	Valdebebas. Norte de Madrid	Nueva promoción	2013	Privada	Tenencia
Valdebebas	131	Valdebebas. Norte de Madrid	Nueva promoción	2015	Privada	Tenencia

Fuente: Elaboración propia. Datos: EMVS,GESTILAR, BDU.

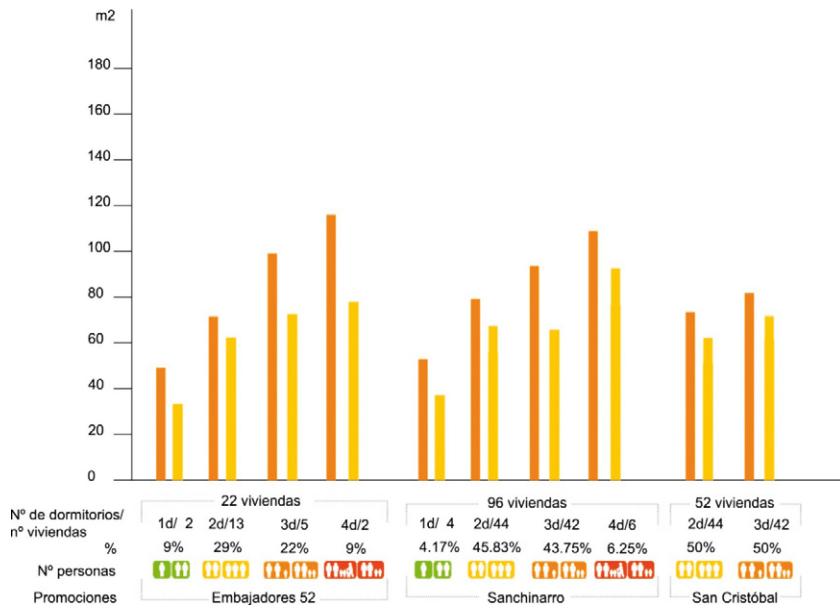


FIG. 2.1/ Análisis de las tipologías de viviendas.

Fuente: Elaboración propia. Datos: EMVS, GESTILAR, BDU.

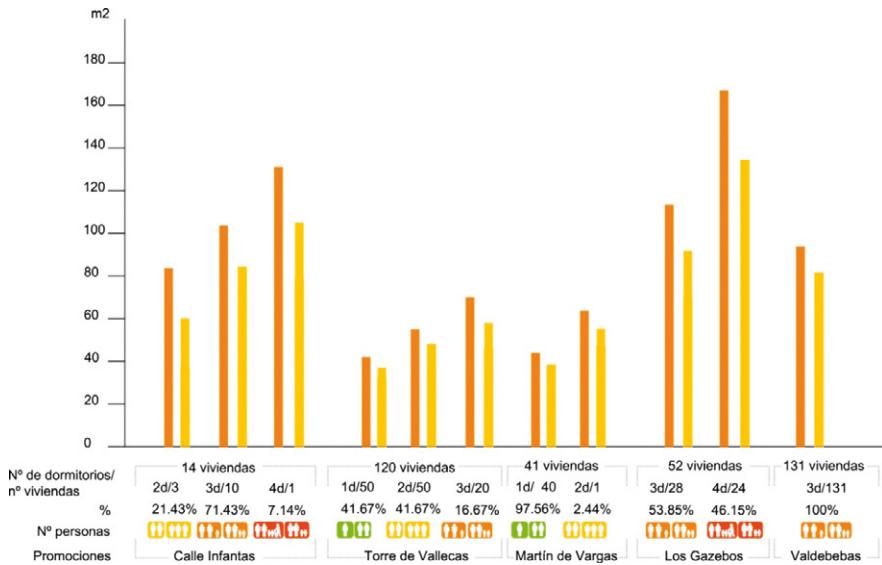


FIG. 2.2/ Análisis de las tipologías de viviendas.

Fuente: Elaboración propia. Datos: EMVS, GESTILAR, BDU.

La comparativa entre los tipos de viviendas y los tipos de hogares se ha establecido mediante una relación entre el número de dormitorios y el número de personas que pueden habitar en cada vivienda, siendo ésta 1,5 personas por cada dormitorio. (Ver FIG. 3) Quedando las siguientes correspondencias:

En la FIG. 4 se muestran las comparaciones observadas entre los tipos de hogares y las tipologías de viviendas:

Mediante los gráficos contenidos en la figura 4 se pone de manifiesto la no correspondencia de la tipología de vivienda con los tipos de hogar.



FIG. 3/ Relación personas/dormitorios.

Fuente: Elaboración propia a partir de la relación entre nº de dormitorios y nº de personas por vivienda.

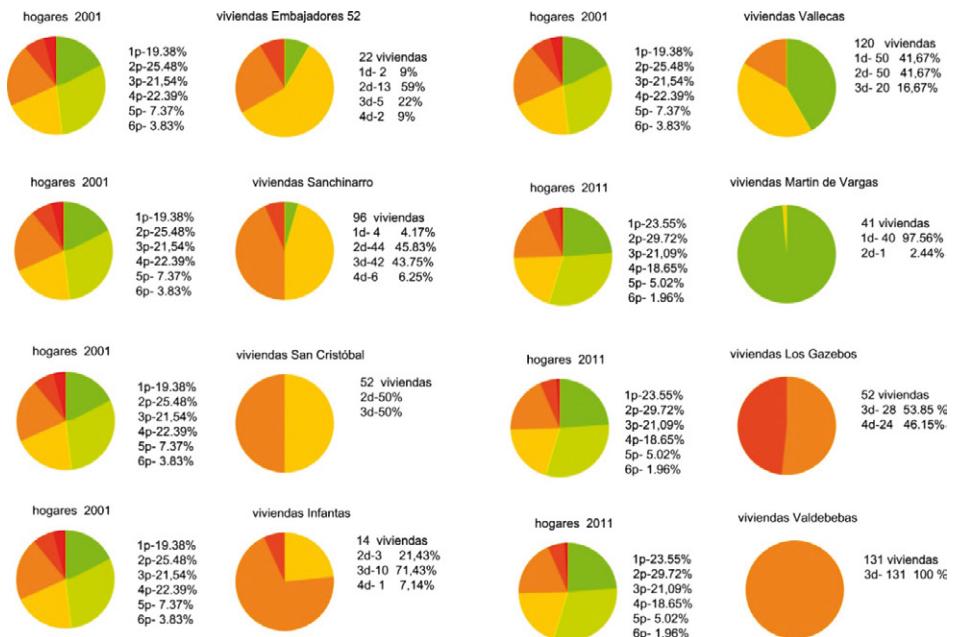


FIG. 4/ Comparativa tipo de hogar - tipo de vivienda.

Fuente: Elaboración propia. Datos; INE, EMVS, GESTILAR, BDU.

Siendo especialmente significativo en el caso de la promoción privada, en donde podemos ver claramente que las tipologías de viviendas son más limitadas y no tienen en cuenta los tipos de hogar más abundantes.

Destacamos un acercamiento a la realidad social en algunas promociones, como es el caso de Embajadores 52, dónde el gran número de viviendas destinadas a hogares uni o bi-personales está coordinado con el aumento de hogas-

res con menor número de personas; también es el caso de la promoción de Vallecas donde la proporción del número de viviendas según tamaño, da cabida a la mayoría de los tipos de hogares teniendo también una correspondencia proporcional al número de hogares de cada tipo.

En la figura 5 se puede ver el resultado obtenido de analizar los distintos tipos de vivienda presentes en cada promoción, así como compararlos según el año en que se han construido.

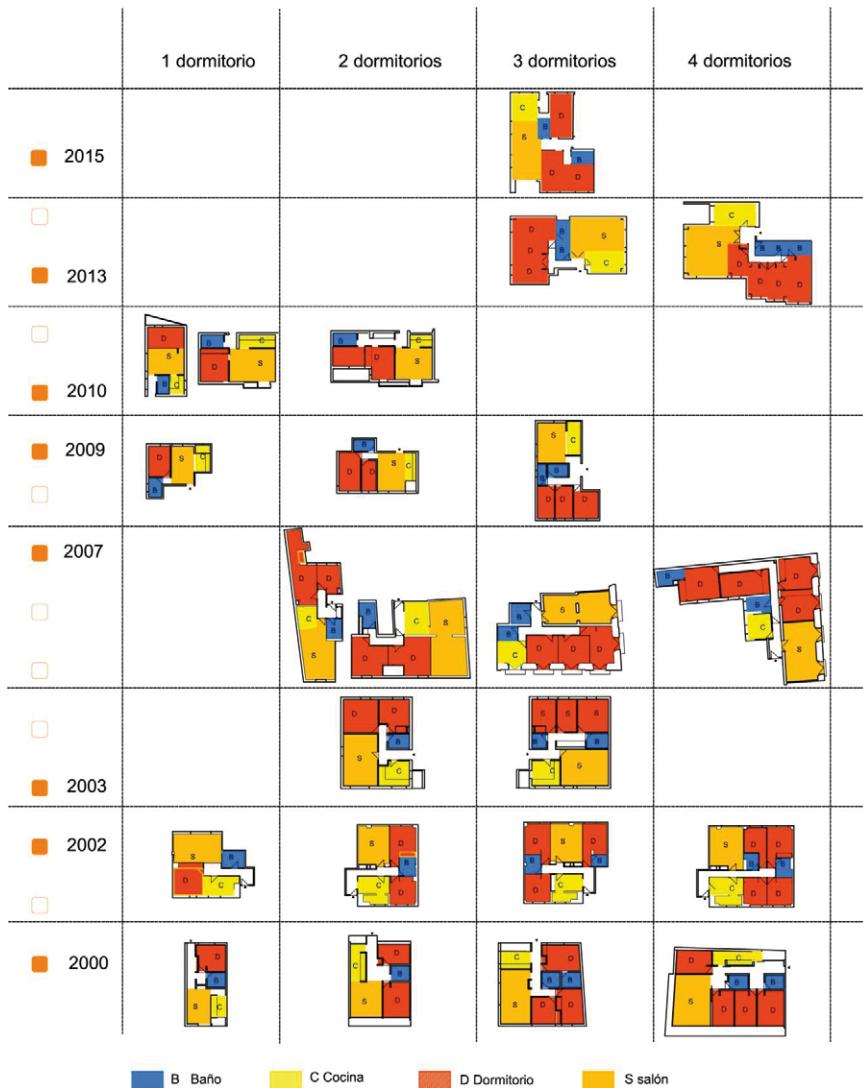


FIG. 5/ Matriz análisis y comparación de las tipologías de viviendas analizadas.

Fuente: Elaboración propia. Datos: EMVS, GESTILAR, BDU.

En esta matriz (ver FIG. 5) podemos percibir que la evolución en la tipología de vivienda durante estos 15 años es escasa, reproduciéndose tipos similares para cualquier modelo de hogar. Se advierten tipos diferentes en aquellas promociones que por sus condicionantes urbanísticos se ven obligadas a una morfología concreta. Esto ocurre en las promociones situadas en el casco urbano y en las rehabilitaciones. Son las promociones que tienen mayor número de viviendas las que aportan mayor variedad de tipos a la promoción. Sin embargo, estos tipos no siempre responden a la evolución de los hogares, tendiendo hacia viviendas de mayor tamaño y mayor número de dormitorios.

2. Nuevas dinámicas del habitar.

Aunque los nuevos modos de vida sigan evolucionando y sean variables e imprevisibles, se debe tener en cuenta que actualmente la variedad de grupos sociales diferentes que se alejan del modelo tradicional de familia, crece día a día (FERNÁNDEZ, 2012).

En Madrid el número de hogares sigue aumentando y ya alcanzaba los 2.469.378 en 2011, lo que supone un crecimiento de casi el 37% respecto al censo anterior (2001) (INE). También crecen los hogares unipersonales, siendo casi

1 de cada 4 (23.55 %) así como los hogares formados por dos personas (29.72%). Son los hogares de 4 o más personas los que decrecen en número, manteniéndose estables los hogares de 3 personas (21.10%)

Por otro lado, cada vez son más frecuentes las separaciones de las parejas (aumentaron un 5.6% en 2014) mientras disminuye la duración media de los matrimonios (ha descendido de 15 a 8 años de duración media).

Si seguimos analizando la población de Madrid según los grupos de edades obtenemos los si-

guientes resultados, niños (0-10 años) 10,19%, adolescentes (11-17) 5.95%, jóvenes mayores de edad (18-25 años) 8.68% adultos (26-45 años) 29.28%, madurez adulta (46-64 años) 25.40% y tercera edad (mayores de 65 años) 20.45%

Con estos datos podemos afirmar que la evolución de los grupos sociales se encamina hacia un mayor número de hogares formados por menos personas.

En el siguiente gráfico (FIG. 6) podemos ver la distribución de los hogares según el número de personas que lo conforman.

hogares por nº de personas 2001



hogares por número de personas 2011



FIG. 6/ Evolución del tamaño del hogar 2001- 2011.

Fuente: Elaboración propia. Datos: INE.

Esta característica de los nuevos modelos de hogar tiene su origen en varias circunstancias en auge como son; la provisionalidad de las relaciones afectivas, el incremento de separaciones y divorcios en el caso de las generaciones más jóvenes; el aumento de la esperanza de vida desigual entre hombres (80 años) y mujeres (85 años) en el caso de las personas mayores.

En el caso de las generaciones más jóvenes, ha desaparecido en parte la idea de la familia y de hogar tradicional como el único modo de vida posible (descenso de la natalidad de un 5% hasta 2001 y leve aumento en 2011 de 1,23 número medio de hijos por mujer a 1,4). La idea del esfuerzo por la permanencia de una relación que tiene como referencia principal los hijos y el hogar no es la más abundante. El interés particular de cada uno de los miembros de la pareja es determinante. La igualdad entre los dos miembros de la pareja así como la ocupación laboral de ambos (tasa de empleo de la mujer del 44,4 % en 2002 al 54,9% en 2008) marca el giro hacia los nuevos o más abundantes modelos de hogar.

En el caso de las personas mayores, la longevidad trae consigo necesidades de asistencia, lo cual genera la conveniencia de disponer de espacios para proporcionar estos servicios (índice de dependencia 24,1 %). El aumento de este tipo de hogares unipersonales en la tercera edad (40,9 % de los hogares unipersonales están formados

por personas mayores de 64 años) se debe por un lado al traslado de alguno de los miembros de la pareja a residencias o centros de asistencia médica y social y por otro a la mayor esperanza de vida de la mujer frente al hombre.

Todas estas características de la sociedad suponen más libertad para el individuo, más opciones e incentivos para buscar el desarrollo fuera de los patrones tradicionales. En el caso de la mujer; su liberación, su lucha por la igualdad y su control de la maternidad le ha proporcionado mayores oportunidades. Este factor influye directamente en el hombre, que también ha cambiado su conducta respecto a los tiempos anteriores.

Todas estas circunstancias mencionadas anteriormente nos han llevado a realizar una clasificación de las dinámicas de habitar en cuatro grupos para poder analizar sus necesidades.

2.1. Grupo 1. La tercera edad

En esta etapa nos encontramos con dos tendencias fundamentales que se diferencian principalmente por la salud y las actividades vitales. Por un lado están aquellos que gozan de buena salud y son activos y por otro, aquellos que tienen una salud más débil y menos actividad.

El grupo de personas mayores activas se caracteriza por dedicar su tiempo a actividades

prevaleciendo sobre ellas el turismo. Generalmente buscando conocer nuevos lugares o ir hacia zonas de climas cálidos. Este grupo social busca también la relación con sus semejantes y la colectividad en actividades.

El grupo de personas mayores asistidas se caracteriza por la necesidad de atención debido a su precaria salud. En este caso la colectividad se centra en la necesidad de asistencia. Actualmente la situación que prevalece es la de mudarse a residencias de ancianos, asilos, o centros de atención, donde disponen de una habitación, generalmente compartida que no les proporciona la suficiente intimidad, y una serie de espacios comunes guiados.

En ambos casos hay una predisposición hacia la convivencia, sin embargo no disponen de una tipología de vivienda que responda a sus necesidades sin tener que renunciar a independencia o intimidad.

2.2. Grupo 2. Hogares en evolución familiar. Ritmo variable de habitantes

En este grupo social estaría reflejada gran parte de la sociedad actual. Hemos dividido el grupo en tres situaciones predominantes que requieren tipos de viviendas distintas a las existentes en la actualidad.

Grupo social formado por familias disgregadas. Es el caso de personas separadas de sus parejas anteriores y que inician una nueva convivencia con otra persona, aportando al nuevo grupo familiar hijos, bien uno de ellos o bien los dos. El ritmo de habitantes en este nuevo hogar es variable, debido a que los hijos no tienen una residencia fija en esa vivienda.

Grupo social formado por padres separados en régimen de custodia compartida. Es el caso en el que hay una vivienda fija para los hijos y son los padres los que se van turnando semana a semana. En ocasiones, y con el paso del tiempo, en este grupo social intervienen nuevas personas, como son las posibles nuevas parejas del padre o de la madre que acaban pasando tiempo en esa vivienda. En este caso también el ritmo de habitantes del hogar es variable, pudiendo variar tanto el número de adultos, como el número de niños.

Grupo social formado por evolución familiar. En este grupo se incluirían las familias típicas en las que se dispone de una vivienda de gran tamaño y poco flexible, a medida que los hijos se van haciendo mayores y no tienen capacidad de emanciparse y los padres no tienen necesidad de tanto espacio. Se trata de combinar la necesidad

de habitar juntos con la necesidad de independencia de los hijos.

En todos los casos se percibe una necesidad de flexibilidad de espacio así como una adecuada dimensión de los espacios de intimidad o privados y de los espacios comunes

2.3. Grupo 3. Pisos compartidos

Piso compartido de estudiantes y/o trabajadores. Se trata de un grupo social que por circunstancias económicas o de relación, deciden compartir una vivienda. Lo deseable es que cada componente disfrute de un espacio individual similar en dimensiones y características que les permita realizar sus actividades y tener su intimidad, y que compartieran espacios comunes amplios donde se encuentran los servicios de la casa.

Piso compartido de inmigrantes. Se trata de grupos sociales desfavorecidos que por sus precarias condiciones económicas se ven en la necesidad no ya de compartir piso sino, en ocasiones, de compartir incluso cama, por horas, para que salga más económico. La idea es que su situación económica vaya mejorando, y que la vivienda utilizada pudiera ser flexible para no tener que marcharse, y poder dejar de compartir cama. En muchos casos, aunque la situación económica de uno de los habitantes vaya mejorando, éste prefiere quedarse en ese piso, sin compartir cama, por los lazos sociales que le unen al resto de los habitantes.

Grupos sociales unipersonales. En este grupo se sitúan aquellos jóvenes que consiguen emanciparse sin tener que compartir, pero cuyo futuro es incierto y es posible que lleguen a necesitar utilizar parte de la vivienda para sufragar gastos o ayudarse económicamente.

A todos estos grupos sociales habría que añadirles la necesidad o posibilidad de trabajar en la misma vivienda en la que residen, lo que supone la necesidad de tener un espacio adaptado y adecuado para ello.

2.4. Grupo 4. Los «nómadas». Situaciones transitorias

Se trata de describir situaciones de vivienda transitoria frecuentes en nuestra sociedad.

Albergues; son aquellos espacios cuya función es de acogida a los inmigrantes recién llegados durante sus primeros días en el país, facilitándoles no solo un sitio donde estar sino también indi-

caciones o ayuda para poder salir de allí. Así mismo estarían los albergues destinados a recoger a población del país que se encuentra en la calle debido a dificultades económicas o personales.

Casas transitorias, pisos de acogida, hogares de formación; se trata de viviendas que acogen, generalmente a jóvenes con problemas o dificultades familiares, que necesitan no solo un sitio donde residir sino también una formación para poder afrontar la vida de forma inde-

pendiente. Ayuda a enfrentarse a la situación laboral, ayuda a la convivencia, ayuda al comportamiento social, ayuda a buscar y mantener un empleo.

Las necesidades de este grupo social en cuestión de espacios dentro de los complejos habitacionales son, espacios comunes gestionados por monitores o educadores sociales y espacios privados individuales para los residentes.

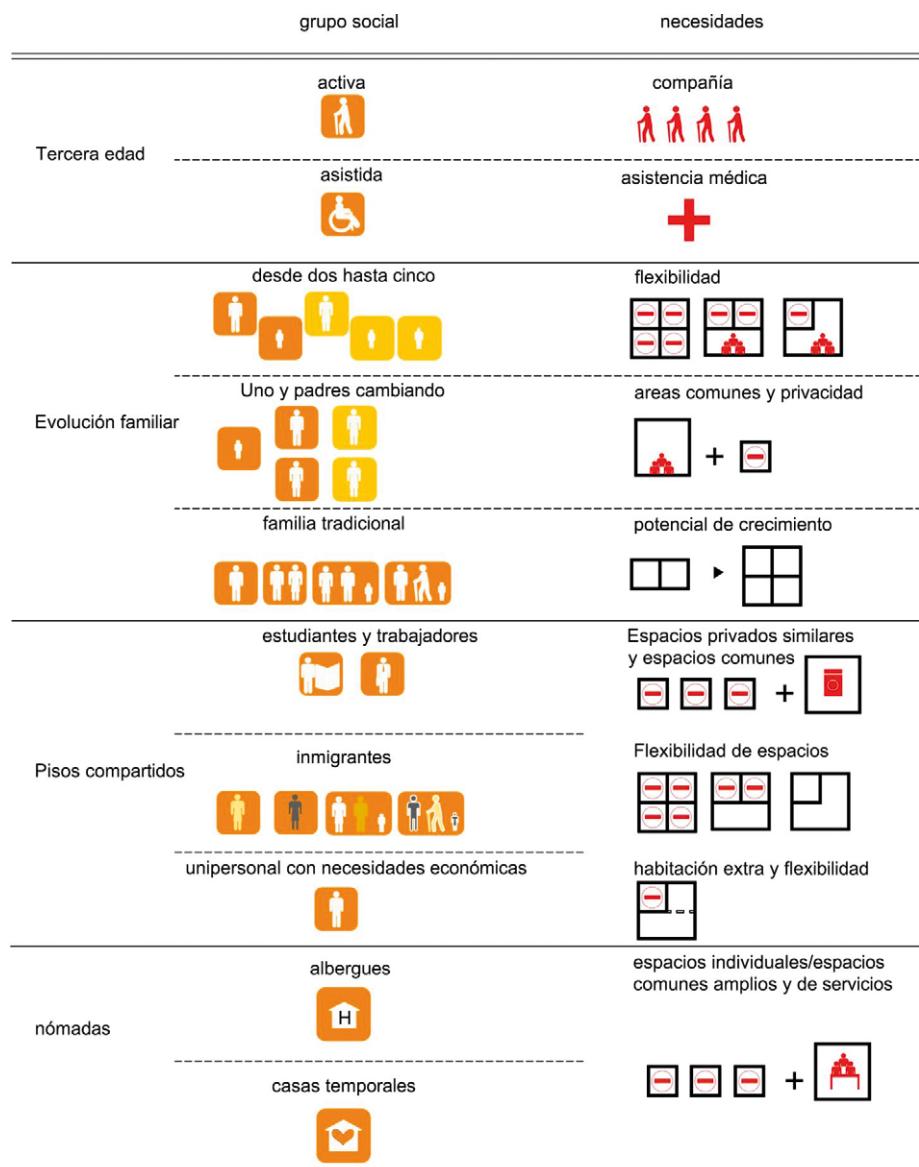


FIG. 7/ Matriz indicativa de las necesidades según cada una de las dinámicas de habitar.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la investigación y la clasificación de grupos sociales.

En la figura 7 se detallan las necesidades de las diferentes dinámicas de habitar que a día de hoy gozan de poca respuesta tipológica, ocasionando la adecuación por parte del individuo a la vivienda. Cuando lo deseable sería que fuera la propia vivienda la que presentase posibilidades y flexibilidad de adaptación.

Consideramos que según el análisis de la tipología de vivienda existente así como de los hogares actuales, la oferta de vivienda disponible no se adapta a todas las necesidades que las nuevas dinámicas habitacionales demandan.

3. El cohousing. Definición

«The concept of cohousing is not new, it has roots in utopian, feminist, preindustrial western societies, where small communities used to live and sustain themselves by sharing resources, property and aspirations» (MELTZER, 2005).

El cohousing se define como un estilo particular de desarrollo de vivienda, basado en una combinación de espacios y servicios comunes y espacios privados (FIELD, 2004). Estas unidades residenciales proponen un enfoque diferente con la intención de crear un ambiente de comunidad, sociabilidad y apoyo del que todos los residentes toman parte cada día.

En el modelo de cohousing los residentes son dueños de sus casas privadas pero también tienen una participación en la propiedad de los

espacios e instalaciones comunes, donde tienen lugar las actividades comunitarias.

El cohousing es una forma de vivienda colectiva que tiene cuatro características principales (MCCAMANT & DURRETT, 1987):

- Diseño en comunidad: el diseño realizado por los propios residentes y de forma conjunta fomenta un fuerte sentido de comunidad.
- Extensas instalaciones comunes: como parte integrante de la comunidad, las áreas comunes están diseñadas para uso diario, como parte fundamental de la comunidad y como complemento de las áreas de vida privada.
- Participación de los residentes en los procesos de reclutamiento, uso y gestión de los espacios.
- Estilos de vida colaborativos que ofrecen interdependencia, redes de apoyo, sociabilidad y seguridad.

Las comunidades están compuestas por suficiente espacio privado, correspondiente a las viviendas (en las que residen los hogares) y amplias zonas comunes, en las que se realiza la vida comunitaria. La idea es la de compartir parte de la vida en estas zonas comunes, es decir, utilizarlas con el resto de residentes de la comunidad. En la FIG. 8 podemos ver las principales características de cohousing.

Las unidades residenciales basadas en cohousing se planifican basándose en los principios de diseño en comunidad, que fomenta una mayor interacción social, ayudando así a construir comunidades más cohesionadas. (WILLIAMS, 2005).



FIG. 8/ Definición cohousing.

Fuente: Elaboración propia a partir de los conceptos de la definición de cohousing.

Generalmente las viviendas privadas tienden a ser pequeñas, esta pérdida de espacio en la unidad privada se complementa mediante los distintos espacios e instalaciones comunes. Las instalaciones comunes proporcionan un espacio en el que se pueden acomodar actividades domésticas menos frecuentes, mientras que las unidades privadas proporcionan un espacio adecuado para las actividades diarias de los hogares.

Una característica fundamental es que en todas las comunidades cohousing los residentes están involucrados de alguna manera en la búsqueda de residentes, el uso de los espacios y la gestión de los mismos. Según el tipo de modelo de desarrollo adoptado el grado de participación de los residentes va variando, esto es debido a que hay algunas comunidades que se asocian y forman cooperativas y otras que se apoyan en gestores y/o promotores para iniciar el proceso. El enfoque que nace por parte de los futuros residentes los involucra totalmente en todos los procesos.

En el aspecto económico, estos desarrollos se caracterizan por ser parte de un proceso voluntario y participativo en el que son los residentes los que asumen todos los costes y riesgos financieros asociados con el proyecto. También son ellos los que eligen a los profesionales que les ayudan a plasmar y construir el futuro desarrollo residencial, tanto al equipo de arquitectos como a un equipo asesor si lo creen necesario. Esencialmente son los residentes los que actúan como directores del proyecto para el proceso de diseño y ejecución del mismo. Esto requiere compromiso y dedicación por parte de cada uno de ellos.

Este modelo de vivienda encuentra varias dificultades para su desarrollo e implantación en nuevos países por lo que se encuentra limitado en términos de demanda por varias razones (WILLIAMS, 2005):

- Tiempo y compromiso de los residentes. Este modelo de vivienda requiere que el residente esté involucrado en el proceso desde el comienzo, y forme parte de la comunidad durante toda su estancia en la misma. Esto significa que optar por vivir en un desarrollo tipo cohousing implica adoptar un estilo de vida que se basa en la comunidad e implica dedicación de tiempo y recursos por parte del residente.
- Riesgo financiero y problemas para obtener financiación. Al tratarse de desarrollos normalmente poco conocidos y cuyos potenciales residentes no son una mayoría social, no se considera este tipo de vivienda como un valor seguro. El problema de acceso a la financiación nace de que, en la

mayoría de los casos, se trata de financiar a un grupo de personas que parten de diferente situación económica.

- Necesidad de una gran cantidad de gestión y conocimientos técnicos. Debido a que los residentes toman parte activa en la búsqueda de solar, diseño del proyecto y gestión de la comunidad, es necesario que se posea algún tipo de conocimiento sobre cada uno de estos aspectos.
- Dificultades para competir por solares con otros candidatos. La dificultad de financiación, de organización y de búsqueda de solar sitúa a las comunidades de cohousing en la cola de candidatos para acceder a los solares.

Debido a estos problemas, han surgido otros enfoques para poder comenzar el desarrollo de estos proyectos de cohousing, contando con promotores en el proyecto. Estos promotores pueden ser muy útiles para facilitar el acceso a los solares disponibles, desarrollo de las gestiones y planes de financiación. Su participación reduce el tiempo y el compromiso por parte de los residentes en los proyectos y proporciona acceso a los recursos necesarios para el desarrollo. Sin embargo, siempre debe existir la participación de los residentes desde el comienzo del diseño del desarrollo residencial, ya que si no se pierde uno de los factores fundamentales de este movimiento colaborativo.

El modelo de cohousing ha evolucionado y cambiado rápidamente a través del tiempo, la ubicación de los desarrollos y la experiencia.

Nació hace más de 40 años en Dinamarca (en 1968). Desde su inicio hasta hoy en día se pueden identificar tres fases de desarrollo (HOLZMANN, 2010):

En la primera fase de las décadas de 1960 y 1970 nace y se desarrolla en el norte de Europa, las comunidades pioneras se desarrollaron a partir del activismo político y la búsqueda de mejores opciones de vivienda así como para apoyar a las familias trabajadoras.

En la segunda fase, 1980, 1990 y 2000 se traslada a América del Norte. El movimiento cohousing surgió en los EE.UU. después de la publicación del libro «cohousing» por McCAMANT & DURRETT en 1987. Desde la primera comunidad de cohousing que tuvo lugar en Estados Unidos en los años 80 hasta el año 2000, el número de comunidades de este tipo se han cuadruplicado.

Tercera fase; Europa, EE. UU., Cuenca del Pacífico –Australia y Asia Sudoriental. Esta fase se caracteriza por abordar cuestiones como

accesibilidad y asequibilidad, sostenibilidad y vivienda ecológica, adaptabilidad y capacidad de respuesta para adaptarse a las diferencias regionales y culturales (WILLIAMS, 2005).

Desde 2007 el modelo de cohousing se está desarrollando en países como Italia, primer cohousing en 2008, Castel Merlino, (GUIDOTTI, 2015) o España, primeros movimientos de cohousing en 2000, Trabensol (TRABESOL.ORG). Estos desarrollos tienen en cuenta la evolución que ha experimentado el movimiento cohousing durante las tres fases anteriores. Tienen su origen en grupos de personas que buscan maneras de vivir diferentes a las ofertadas y que posean mayor vida comunitaria. Estos primeros gérmenes de cohousing en el sur de Europa nacen mediante grupos de personas que constituyen cooperativas para comenzar con el proceso de búsqueda de solar y financiación.

4. Adecuación y adaptabilidad del cohousing a las nuevas dinámicas del habitar

Una vez definido el cohousing y sus principales características, podemos observar una serie de factores coincidentes entre las necesidades de las nuevas dinámicas de habitar y las posibilidades del cohousing.

Los habitantes de comunidades de cohousing se involucran en los eventos y actividades tanto lúdicas como operativas de la comunidad, organizando y utilizando regularmente los espacios comunes. Adoptan una vida colaborativa, acorde con los cambios culturales actuales, en la que la interdependencia de los individuos es fundamental.

Para evaluar las coincidencias entre necesidades y características del cohousing, hemos analizado por cada modelo de hogar, necesidades y adecuaciones, también hemos analizado los problemas que en cada grupo pueden originar comunidades de este tipo. Todos los resultados quedan reflejados gráficamente mediante una matriz (ver FIG. 9).

A continuación analizamos cada una de las dinámicas habitacionales definidas anteriormente y las posibilidades que les ofrece un movimiento colaborativo como el cohousing así como sus problemas.

El cohousing para la tercera edad con zonas privadas y zonas comunes tanto de servicios de atención 24 horas como de actividades, según necesidades, es una respuesta adecuada y flexible para este grupo social. Solventaría, de este modo, tanto la necesidad de compañía y sociabilidad como la

de cuidados o atención sanitaria. Se trata de un tipo de cohousing que suele funcionar satisfactoriamente, si bien se suele requerir ayuda para el mantenimiento de los espacios comunes.

Los hogares con ritmo variable de habitantes tienen necesidades básicamente de adecuación de espacios y flexibilidad. El cohousing puede dar respuesta a la necesidad de más espacios según aumenta o disminuye el número de habitantes con las amplias zonas de espacios comunes. Estos espacios pueden ayudar a la hora de necesitar lugares para estudio, lavandería o comedor. De esta manera toda la zona de vivienda se podría utilizar para las zonas privadas de cada uno de los miembros del hogar. Esta disposición de múltiples zonas o servicios comunes sería útil para los hogares con evolución de habitantes con el fin de liberar más espacio para las necesidades de intimidad según aumenta el número de ellos. Se trataría de viviendas con distribución flexible que permitieran esta adecuación de espacios. Los problemas de este tipo de comunidades suelen surgir cuando las dinámicas habitacionales de los residentes no son homogéneas, o varían demasiado en el tiempo debido a los cambios del hogar. Produce un uso desigual de los espacios comunes y posible pérdida de vida en comunidad.

El cohousing con zona privada espaciosa respondería a las necesidades de estas dinámicas de habitar. Se trata de grupos sociales formados por unidades familiares similares en miembros y situación económica, a los que les gusta la vida colaborativa y compartir zonas comunes. Serían desarrollos residenciales que dispusieran de suficiente espacio de intimidad y privacidad para una familia así como espacios comunes desahogados. Esas comunidades funcionan debido a que los intereses y necesidades de los residentes suelen coincidir.

Los pisos compartidos encuentran en el cohousing una alternativa que puede ser eficaz para resolver algunas necesidades como son las de tener un espacio privado similar para cada habitante y varios espacios comunes, que en este caso serían más, de mayor tamaño y a compartir con más personas. De esta manera habría equidad en los espacios disfrutados por cada miembro. El cohousing proporciona también sociabilidad dentro de la propia comunidad, lo cual puede ser útil para este tipo de dinámica de habitar donde, en muchas ocasiones, los diferentes habitantes no se conocen entre sí, vienen de otros lugares y suelen tener necesidades de socializar. En este caso los problemas que encontramos son los relacionados con la gestión y mantenimiento de los espacios comunes. Al ser,

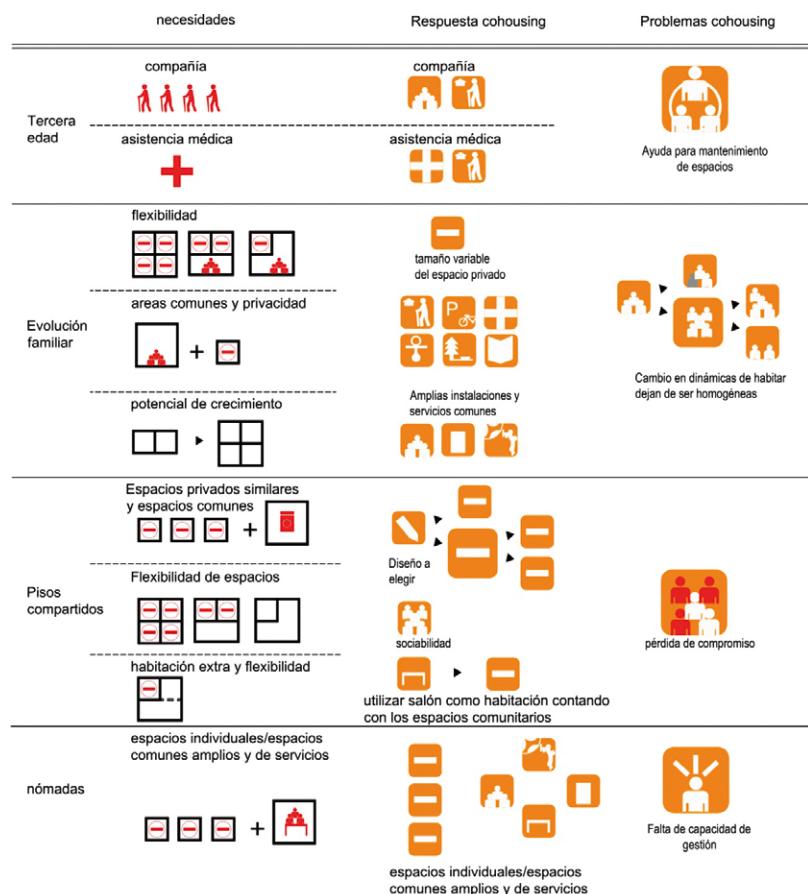


FIG. 9/ Matriz respuestas y problemas del cohousing a las necesidades según dinámicas de habitar.

Fuente: Elaboración propia a partir de las características que aporta el cohousing a cada grupo social.

en la mayoría de los casos, unas residencias de paso, donde van a estar temporalmente, el nivel de compromiso de los usuarios disminuye.

El cohousing intergeneracional es un modelo de comunidad formada por mezcla de los grupos sociales descritos anteriormente. De esta manera individuos de la tercera edad pueden compartir espacios, actividades, gastos e incluso empleos con estudiantes o trabajadores que puedan o quieran dedicar parte de su tiempo al servicio de atención a estos ancianos. El problema que suelen presentar este tipo de comunidades con mezcla de edades es que cada grupo social suele necesitar espacios comunes diferentes, en este caso el consenso sobre qué espacios comunes debe tener la comunidad puede ser tedioso.

Para el caso de los nómadas que demandan pequeños espacios individuales y varios espacios comunitarios, el cohousing podría responder a estas necesidades con un diseño

de pequeñas estancias privadas y numerosos espacios comunes donde realizar actividades de integración. Sin embargo, para este tipo de dinámica de habitar hay que tener en cuenta la presencia de educadores sociales y la dificultad que puede suponer la gestión de los espacios comunes por los propios residentes.

5. Conclusiones

El cohousing como movimiento intencionado, colaborativo y participativo se asocia perfectamente con las tendencias culturales actuales. Así mismo los espacios comunitarios, sugeridos y consensuados por sus habitantes, son un incentivo debido a la economía de medios que suponen.

En el análisis de las tipologías de viviendas construidas en Madrid en los últimos años observamos que la innovación en la distribución

de los espacios es escasa, que se siguen repitiendo los mismos patrones de viviendas y que en contadas ocasiones se tiene en cuenta los tipos de hogares a los que van destinadas. Esta situación da como resultado una oferta de vivienda similar para los distintos tipos de hogares, siendo los habitantes los que tienen que adaptarse a la vivienda. La oferta de vivienda es horizontal y no se adapta a las nuevas dinámicas de habitar. Mientras los tipos de hogares evolucionan y varían, los tipos de viviendas son repetitivos y predecibles.

El cohousing se perfila como un tipo de vivienda diferente al que se encuentra en el mercado actualmente, más flexible y con mayor capacidad de adaptación a los distintos hogares ya que forman parte del mismo desde su germen, interviniendo en su diseño y exponiendo sus necesidades.

En el análisis de las necesidades de las distintas dinámicas de habitar, aparecen con mucha frecuencia la de espacios comunes alrededor de espacios privados, así como la flexibilidad de espacio. También son abundantes las necesidades de comunidad (tercera edad y pisos compartidos).

Son necesidades a las que el modelo de cohousing puede dar respuesta mediante sus numerosos espacios comunitarios. El uso de los mismos dependerá de las decisiones tomadas por los habitantes y se comenzará a definir en la etapa de diseño, así mismo puede variarse en el tiempo según la evolución y necesidades de los componentes de la comunidad.

Podemos afirmar que el cohousing se presenta como una alternativa para varias de las nuevas dinámicas de habitar por los siguientes motivos;

- Debido a la creciente sensibilidad comunitaria,
- Debido a que el hecho de disponer de amplias zonas comunes puede resultar provechoso para la mayoría de las actuales dinámicas de habitar.
- Debido a la poca disposición económica de las familias.

Por otro lado también es importante enunciar los problemas que pueden tener lugar en este tipo de comunidades, y que suelen tener su origen en el entendimiento del funcionamiento de este tipo de comunidades.

Los principales problemas que encontramos son:

- Falta de compromiso por parte de algunos residentes
- Pérdida de la vida en comunidad según avanza el tiempo de la comunidad y, en ocasiones, producido por el intenso relevo de residentes.

- Falta de consenso sobre qué tipo de espacios comunes debe tener la comunidad.

Aunque mediante este estudio se observa que el cohousing puede ser una respuesta a las necesidades de algunas nuevas dinámicas de habitar es importante resaltar que el perfil de personas que eligen el cohousing aspira a un modo de vivir comunitario no ideológico y que está dispuesto a dedicar parte de su tiempo a la comunidad, lleva implícito una forma de habitar activa. No se trata solo de una participación inicial en el proyecto constructivo o de rehabilitación, sino en la gestión continua de los espacios comunes. El cohousing no es inmediato, requiere tiempo para activar el grupo, para la búsqueda de un terreno, para la estrategia y fases de proyecto y participación, un plan de financiación y la realización del proyecto.

Bibliografía

- EMVS. (2016): *Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid*. www.emvs.es [Consultas, 14/03/2016, 22/04/2016]
- FERNÁNDEZ, P. (No publicada, 2012): *La casa abierta. Hacia una vivienda variable y sostenible concebida como si el habitante importara*. Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid.
- FIELD, M. (2004): *Thinking about cohousing. The creation of intentional neighborhoods*. London, UK: Diggers and Dreamers.
- GUIDOTTI, F. (2015): *Ecovillaggi e cohousing: Dove sono, chi li anima, come farne parte o realizzarne di nuovi*. Terra nuovaedizioni.
- HOLTZMAN, G. (2010): *Introduction to cohousing & the Australian context*. Australia.
- INE. *Instituto nacional de estadística*. (2016).www.ine.es [Consulta 15/12/2015]
- MCCAMANT, K., & DURRET, C. (1987): *Cohousing: A contemporary approach to housing ourselves* (2nd ed.). Berkeley, USA: Ten Speed Press.
- MELTZER, G. (2005): *Sustainable community: Learning from the cohousing model*. Victoria, BC, Canada: Trafford.
- MILES, M. (2008): *Urban utopias: The built and social architectures of alternative settlements*. London: Routledge: Taylor y Francis Group.
- MINISTERIO DE FOMENTO. INFORMACIÓN ESTADÍSTICA (2016):www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/ATENCION_CIUDADANO/INFORMACION_ESTADISTICA/ [Consulta 12/01/2016, 04/02/2016]
- TRABENSOL (2017): www.trabensol.org [Consulta 02/02/2017]
- WILLIAMS, J. (2005): Designing neighbourhoods for social interaction: The case of cohousing. *Journal of Urban Design*, 10 (2), 195-227.
- (2005): Sun, surf and sustainability: Comparison of the cohousing experience in California and the UK. *International Planning Studies Journal*, 10, 175-77.

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
Vol. L, Nº 195, primavera 2018
ISSN: 1133-4762
Págs. 85-100

El patrimonio urbano como oportunidad para recualificar las periferias metropolitanas: especial referencia a Madrid

José María de UREÑA (1) & José María CORONADO (2)

(1) Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio,
Universidad de Castilla La Mancha, España

(2) Profesor Titular de Urbanística y Ordenación del Territorio,
Universidad de Castilla La Mancha, España

RESUMEN: El artículo explora el papel del patrimonio urbano en la recualificación de las periferias metropolitanas, con especial referencia a Madrid, confrontándolo con la distribución de actividades terciarias y la heterogeneidad socioeconómica de las distintas zonas que las conforman. Su oportunidad se debe a que las políticas de austeridad y sostenibilidad deben conducir al reciclaje de los espacios urbanos existentes. Se distinguen tres periferias metropolitanas, la suburbana, el cinturón periurbano y el área adyacente rural-metropolitana. El artículo diferencia los diversos tipos de patrimonio en los centros y en las periferias e identifica la heterogeneidad socioeconómica y de las actividades terciarias que se localizan en dichas periferias. Se concluye que las características del patrimonio, de la segregación y/o mezcla de grupos y actividades presentan una realidad contradictoria en los distintos tipos de periferias.

DESCRIPTORES: Recualificación urbana. Periferia metropolitana. Patrimonio. Actividades terciarias. Mezcla grupos.

Recibido: 11.03.2017; Revisado: 08.05.2017

Correo electrónico: josemaria.urena@uclm.es; josemaria.coronado@uclm.es

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

Urban heritage as an opportunity for urban renewal of peripheral metropolitan areas: special reference to Madrid

ABSTRACT: The paper explores the role of urban heritage, tertiary activities and mix of social and economic groups in metropolitan peripheral areas urban regeneration, with a special reference to Madrid. Its opportunity derives from current austerity and sustainability policies that require recycling existing urban areas. Three metropolitan peripheries are distinguished: suburban, peri-urban belt and adjacent rural-metropolitan. The article differentiates the types of urban heritage present in urban centres and peripheries, the possible mixture of social groups, and the economic activities located at the urban peripheries. The article concludes that the characteristics of heritage and segregation, or mix of groups and activities, are contradictory at the different metropolitan peripheries.

KEYWORDS: Urban regeneration. Metropolitan periphery. Heritage. Tertiary activities. Groups mix.

1. Introducción

El patrimonio urbano se ha abordado desde perspectivas y escalas que han ido evolucionando con el tiempo. Si en un principio se prestaba únicamente atención a los monumentos más singulares, pronto se incorporaron los conjuntos patrimoniales (edificios, espacios públicos, infraestructuras...) que daban sentido y encuadre al patrimonio urbano. Esta perspectiva alcanza su zénit con la incorporación de los grupos sociales y actividades que utilizan dicho patrimonio (ALVAREZ-MORA, 2006). Por otro lado, más allá de las ciudades, se ha prestado cada vez más atención al territorio (ciudades incluidas) como depositario de las intervenciones humanas en un lugar a lo largo de la historia, configurando un palimpsesto en el que las etapas más antiguas (profundas) se perciben menos claras que las más recientes (superficiales), pero todas ellas forman la esencia de los territorios que se ha propuesto que sea la base y punto de partida de su ordenación (ORTEGA, 1998; TROITIÑO, 1998). La extensión alcanzada por las grandes ciudades y sus áreas metropolitanas hace que hoy ambas perspectivas se integren incluyendo todo el patrimonio urbano y territorial.

Este artículo explora el papel que el patrimonio urbano (cultural y natural), las actividades

terciarias y la mezcla de grupos sociales y económicos pueden desempeñar en la recualificación de las distintas periferias metropolitanas, con especial referencia a Madrid. Su oportunidad radica en la necesidad de recualificar las periferias urbanas construidas en los últimos decenios en un momento en el que en Europa no se prevé una nueva expansión urbana¹, y en el que las políticas de austeridad y sostenibilidad conducen prioritariamente al reciclaje de los espacios urbanos existentes (RUBIO & MOLINA, 2010). Además, los procesos metropolitanos involucran conjuntos históricos en su periferia cuya conversión en polos relevantes puede ser una oportunidad en estas regiones que empiezan a tener una configuración polícéntrica (GONZÁLEZ-VARAS, 2015).

A lo largo de los años, el concepto de patrimonio se ha ampliado considerablemente incluyendo elementos más habituales en las periferias. El acuerdo sobre el patrimonio de 1960 de Gubbio (Italia)², el plan del centro histórico de Bolonia (CERVELLATI & al., 1977), y el Convenio Europeo del Paisaje de 2010, junto con los recientes Planes de Roma, cuyo objetivo prioritario es recualificar la periferia (Ricci, 2001), y el de Asís³ son hitos relevantes de dicha ampliación. Además, en nuestra opinión, es tiempo de debatir este tema porque las políticas sobre el patrimonio aplicadas en los centros urbanos no son directamente aplicables a las periferias,

¹ A no ser que la inmigración cambie esta tendencia.

² Resultado del «Convegno Nazionale per la Salvaguardia e il Risanamento dei Centri Storici» y que dio lugar a la creación de

la «Associazione Nazionale Centri Storico-Artistici (ANCSA)».

³ Planes en los que las profesoras Laura Ricci y Paola Falini han jugado un papel clave.

pues el tipo de patrimonio, las actividades y los problemas urbanísticos son distintos.

Por otro lado, aunque las necesidades de recualificación de las periferias difieren en función del tipo de espacio urbano, momento y proceso con que se construyeron, de la cantidad, densidad, diversidad y características de sus habitantes, y de las actividades que en ellas se dan, dichas necesidades se pueden sintetizar en seis. Primero, articular la ciudad del último siglo (ALEXANDER, 1965) y suprimir las barreras que la atraviesan (UREÑA & *al.*, 2016). Segundo, mejorar sus viviendas sociales (CASTRILLO, 2001), sus equipamientos públicos y su urbanización. Tercero, superar la especialización funcional y social, potenciando **áreas** con mezcla de actividades, grupos y arquitecturas. Cuarto, potenciar calles con actividades diversas, convivencia social (JACOBS, 1995) e identidad (GONZÁLEZ-VARAS, 2015). Quinto, atender las demandas de transporte, reintroducir orden territorial y facilitar el transporte público. Y sexto, reducir la gentrificación, manteniendo los grupos sociales de bajos ingresos y las actividades artesanales en las periferias recualificadas (CAMPOS-VENUTI & OLIVA, 1993; ALVAREZ-MORA, 2006). De entre ellas, este artículo se centra en la superación de la especialización funcional y social.

El vigente Plan de Ordenación urbana de Roma, aprobado en 2008, tiene como objetivo más característico la recualificación de la periferia metropolitana poniendo énfasis en la mejora de la ciudad existente (RICCI, 2001). Este Plan basa la recualificación en actuaciones locales, mediante operaciones adaptativas, incrementales y homeopáticas (COLAROSSI & PIRORDDI, 2001), y en tres estrategias globales: la promoción del transporte ferroviario («la cura del ferro»), la creación/potenciación de centros urbanos para diversificar las actividades en la periferia y la protección de la naturaleza y del patrimonio (RICCI, 2001).

Tras esta introducción, el artículo se estructura en los siguientes apartados (FIG. 1): el segundo diferencia los tipos de patrimonio presentes en las distintas periferias metropolitanas y, en contraposición al patrimonio presente en los centros urbanos, identifica las características de las que depende la capacidad de cada tipo de patrimonio de participar y/o acoger actividades cotidianas; el tercero identifica la posible mezcla de grupos sociales y los tipos de actividades terciarias que se localizan en las periferias. Finalmente, en las conclusiones se aborda la comparación de las oportunidades y dificultades existentes para utilizar el patrimonio y la

heterogeneidad socioeconómica como herramientas para la recualificación de las distintas periferias metropolitanas.

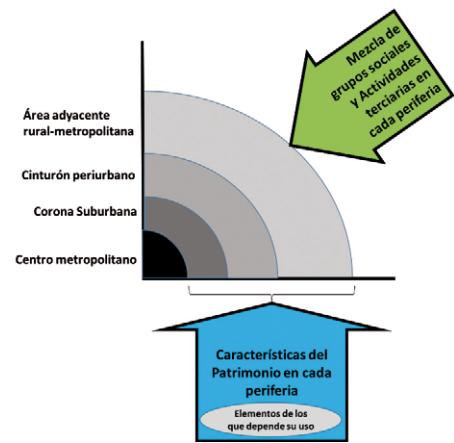


FIG. 1/ Esquema Metodológico.

Fuente: Elaboración propia.

2. El patrimonio urbano en las periferias metropolitanas

Hasta la fecha, el patrimonio de carácter urbano o territorial existente en los centros urbanos y en sus periferias, no se ha diferenciado suficientemente, como si ambos tuvieran características similares. La conservación del centro histórico fuera de su contexto urbano y territorial y al margen de los acontecimientos sociales, económicos y culturales (CERVELLATI & *al.*, 1977) se mostró inoperante (GONZÁLEZ-VARAS, 2015). Su equivalente en la periferia requiere de un enfoque específico para ésta, basado en el reconocimiento de una realidad urbana y paisajística amplia, abriendo la consideración del patrimonio cultural en su dimensión territorial (ORTEGA, 1998, CASTRILLO, 2009, TROTIÑO & TROTIÑO, 2015).

En los centros urbanos principales de las regiones metropolitanas europeas se encuentran, amalgamados entre sí, muchos edificios y espacios históricos de valor excepcional, abundantes sitios y conjuntos urbanos protegidos, algunos parques y elementos naturales singulares (p.e. ríos) y cuantiosos tejidos urbanos antiguos, incluidos los de finales del siglo XIX y principios del XX. A este conjunto de elementos patrimoniales históricos se pueden incorporar actuaciones recientes, como identifica COUDROY-DE-LILLE (2015) para el caso

de París, donde algunos proyectos urbanos contemporáneos, como por ejemplo, el nuevo proyecto de Les Halles, el Museo Quai Branly, la Biblioteca Nacional de Francia y el proyecto Rive Gauche, el centro Pompidou o el parque de la Villette, también pueden considerarse patrimoniales pues intentan reactivar su atractivo metropolitano y su liderazgo en la atracción de actividades económicas y del turismo. En España, Bilbao sería el caso equivalente más conocido con su icónico museo Guggenheim, aunque hay ejemplos en otras ciudades.

Además, en los centros metropolitanos se localiza el patrimonio arqueológico, en general en cantidades reducidas, aunque en unos pocos centros es clave, como puede ser el caso de Roma o Atenas (o en ciudades más pequeñas como Mérida en España o Siracusa en Italia). Esta categoría de patrimonio se caracteriza por su «difícil» uso para actividades cotidianas a excepción de las de estudio, ocio y turismo.

Estos espacios urbanos centrales se han ido transformando en su estructura física para satisfacer las necesidades/novedades de cada momento, llegando a nuestros días adaptados en parte y en uso por actividades cotidianas, tanto residenciales como económicas. En algunas ciudades, como París o Roma, esta transformación se produjo sin muchas cautelas sólo hasta principios del siglo XX, cuando se toma conciencia del valor y necesidad de preservación de lo construido y, en consecuencia, se ha mantenido hasta hoy un paisaje urbano más «histórico», que COUDROY-DE-LILLE (2015) denomina «metrópoli patrimonial» (París o Roma). En otros casos, como pueda ser Madrid, la falta de cautela se prolongó hasta la segunda mitad del siglo XX, por lo que dichas ciudades han destruido una mayor proporción de su patrimonio histórico central.

Los centros urbanos han acumulado usos residenciales y un sinfín de actividades directivas (económicas, institucionales y de gobierno) y sólo en pocas ocasiones presentan pequeñas partes subutilizadas. Muchas actividades se sitúan en los centros por su propia conveniencia (cercanía, visibilidad y accesibilidad) y con frecuencia utilizan elementos singulares del patrimonio urbano. Esto significa que en dichos centros el patrimonio urbano y las actividades socioeconómicas no pueden disociarse, sino que forman una amalgama que se refuerza

mutuamente. Esta singularidad, adaptación, acumulación, diversidad y uso del patrimonio casi nunca aparece en las periferias.

Por su parte, el posible uso actual del patrimonio presente en las periferias metropolitanas depende de determinadas características (Contenedor, Singularidad-Calidad, Entorno-Paisaje, Red y Adaptación), similares a las que influyen en el uso de los edificios o los espacios urbanos convencionales. Los análisis morfo-típológicos (ROSSI, 1971) y los estudios sobre los espacios públicos no edificados (GEHL, 2010, JACOBS, 1995, WHYTE, 1980, RUIZ-APILÁNEZ & UREÑA, 2014, RUIZ-APILÁNEZ & al., 2014) han profundizado en las características físicas que facilitan su uso por determinadas actividades.

Siguiendo los criterios de SOLÍS & al. (2014 y 2015) y COUDROY-DE-LILLE (2015) para clasificar los espacios urbanos y su patrimonio en las grandes áreas metropolitanas europeas, este artículo distingue tres coronas de la periferia metropolitana⁴. La corona suburbana, la más cercana al centro principal metropolitano, que no se estructura necesariamente sobre los asentamientos históricos y que está compuesta por espacios urbanos recientes, bastantes de los cuales han alcanzado un tamaño muy importante. El cinturón periurbano, ubicado a una distancia intermedia y donde preponderan los espacios urbanos apoyados en los asentamientos históricos. Y el área adyacente rural-metropolitana (MOHINO & al., 2016), más alejada y que sólo recientemente participa de los procesos metropolitanos, siendo un territorio que se organizó históricamente en base a dinámicas propias no metropolitanas y que cuenta con diversas ciudades de capitalidad territorial –en España son capitales de provincia– que actualmente cumplen una función de centros de servicios, actividades o administración de su territorio. Estas ciudades han sido denominadas en la literatura como ciudades administrativas históricas (Historic Administrative Cities, según SOLÍS & al., 2015)⁵. La corona suburbana coincide con el territorio accesible en media hora desde el centro metropolitano lo que permite usar/compartir sus servicios, mientras la lejanía de la tercera corona permite compartirlos solo de manera esporádica (MARTÍNEZ & al., 2014).

En la corona suburbana el patrimonio tiene un carácter muy irregular y es menos abundante,

⁴ Estos territorios, además están atravesados por elementos patrimoniales de carácter inter-zonal como las vías verdes y los espacios naturales (muchos de carácter longitudinal).

⁵ En los dos últimos tipos de espacios urbanos se podría diferenciar aquellas partes más y menos cercanas de las principales vías de comunicación, ya que sus dinámicas han sido distintas (ROMERO & al., 2014 y SOLÍS & al., 2015).

más discontinuo y heterogéneo que en el centro metropolitano principal. Se trata de un espacio que ha sido rural durante un largo periodo de tiempo y que se ha transformado profunda, rápida y recientemente en urbano casi en su totalidad y cuyos espacios de centralidad son frecuentemente nuevos (FERRARI, 2013). Es además un territorio fuertemente segregado socio-económicamente y con diferencias sustanciales en la calidad de su territorio soporte (LEAL, 2002). En algunos casos, como en París, esta segregación viene reforzada por «la geografía patrimonial» (COUDROY-DE-LILLE, 2015) y en otros, como en Madrid, no se ve reflejada tanto en la geografía del patrimonio histórico⁶ (SOLÍS & al., 2015) como en la del patrimonio natural.

Los tipos patrimoniales significativos presentes en esta corona son edificios, palacios-jardines, núcleos históricos, espacios singulares industriales (PENDELBURY & MICIUKEWICZ, 2015) y residenciales del XIX o XX, infraestructuras históricas y espacios «naturales» o de agricultura periurbana. Junto a estos, también aparece un pequeño número de edificios modernos singulares que, en muchos casos, pese a su indudable valor como elementos arquitecturales, son vulnerables al no estar aún catalogados como patrimonio por ser relativamente recientes⁷. En algunos casos, como en Roma, se encuentran restos arqueológicos de infraestructuras (acueductos) que no se usan como tales y son meras esculturas espaciales.

Además de su menor acumulación y concentración, la mayor parte de estos elementos patrimoniales no han sido capaces de reemplazar su uso tradicional, frecuentemente perdido, por uno nuevo relevante, sino más bien por otros más rutinarios, a menudo soportados por el sector público, cuando no continúan sin uso alguno. En general, no acogen actividades privadas polarizantes de la relevancia de las que se dan en el centro, salvo algunas pocas excepciones, como por ejemplo el espacio industrial restaurado de Ancienne Chocolaterie Usine Meunier, hoy la sede central de Nestle en Francia situada al Este de París en el contexto de la nueva ciudad de Marne-La-Vallée, inmediato al poblado obrero de la antigua fábrica y cercano al palacio y parque de Champs-sur-Marne (ver FIG. 2). Esta distorsión se debe a la histo-

ria monocéntrica de la práctica totalidad de las regiones metropolitanas y a la menor presencia de elementos catalogados, pero también, a las estrategias adoptadas por cada municipio (COUDROY-DE-LILLE, 2015, SOLÍS & al., 2013), al carácter reciente del tejido urbano y, en su caso, a la relativa pobreza de su población y de sus edificios. Además, a menudo el patrimonio ha sido destruido o deteriorado para la implantación de las nuevas áreas e infraestructuras urbanas.

En esta corona suburbana aparecen también algunos pocos proyectos urbanos singulares sobre construcciones nuevas para alojar actividades singulares: centros comerciales neohistóricos o centros de ocio idealizados (GONZÁLEZ-VARAS, 2015) o nuevas sedes centrales de grandes empresas⁸.

La menor cantidad de patrimonio en la corona suburbana, así como su dispersión, provocan que no juegue un papel significativo en la atracción de actividades relevantes, al contrario de lo que sucede en el centro metropolitano, lo que ha impedido su valoración específica como patrimonio regional unitario y no ha dado lugar a una política patrimonial de carácter integral. Sin embargo, como indican COUDROY-DE-LILLE (2015), PENDELBURY y MICIUKEWICZ (2015) y NEL'LO (2015), la oportunidad existe, ya que además de elementos patrimoniales convencionales, existen otros elementos identitarios más recientes y numerosos. Se trata de los edificios industriales, los espacios de la memoria popular urbana (p.e. bordes de ríos, espacios asociados al ocio obrero), los conjuntos residenciales de vivienda social y ciudades-jardín, y los elementos heredados del «estadoprovidencia» y de las políticas asistenciales y redistributivas. Existen también espacios agrícolas residuales, que pueden ser un pulmón verde, manteniendo su actividad agrícola, frente a su transformación en barbecho inmobiliario (UREÑA, 2006).

El cinturón periurbano es, por el contrario, un territorio menos urbanizado, donde prepondera una estructura territorial apoyada en los asentamientos históricos⁹, con abundantes espacios agrícolas y «naturales». En este caso, la transformación/adaptación de los espacios históricos ha sido menos frecuente, ya que mientras

⁶ Aunque el Plan General de Madrid de 1946 (plan Bidagor) indica el contraste entre el Madrid de las construcciones nobles y de piedra del Norte y Noroeste y las construcciones de ladrillo del sur.

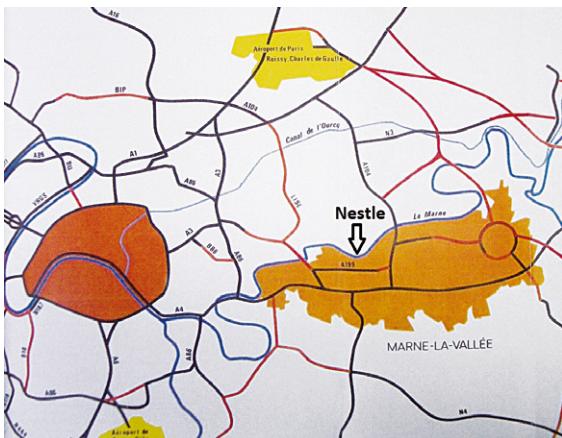
⁷ Este sería el caso de muchos edificios construidos por el movimiento moderno que son relativamente recientes, por lo que carecen de protección y, por tanto, pueden ser

demolidos una vez el uso de sus parcelas cambia, como por ejemplo sucedió en Madrid con la Pagoda de Miguel Fisac.

⁸ Por ejemplo en Madrid el Banco Santander a 14 km del centro, Telefónica a 11 km, Banco BBVA a 10 km, Endesa a 9 km, etc.

⁹ Existe también áreas urbanas desvinculadas (UREÑA & al. 2012 y 2015) del sistema de asentamientos tradicionales.

Contexto Territorial General



Aspecto externo de la Sede



Contexto Territorial inmediato

La sede son las instalaciones fabriles situadas al norte en la margen izquierda del río Marne

El este puede verse la ciudad obrera de la antigua chocolatería. En el centro un barrio de vivienda social de la segunda mitad del siglo XX.



FIG. 2/ **Sede de Nestlé Francia.**

Fuente: Autores y Google Earth.

han ido perdiendo su papel original, pocas actividades se han interesado por ubicarse en ellos, al tratarse de núcleos pequeños con poca población y actividad económica, donde además, la influencia metropolitana es menos intensa. Aunque muchos asentamientos históricos en su día tuvieron cierta relevancia en este territorio (sedes palaciegas, cabeceras comarcales, ciudades industriales históricas), hoy en gran parte la han perdido, como sucede en Buitrago de Lozoya, Chinchón, Manzanares el Real, Nuevo Baztán o Torrelaguna en el cinturón periurbano de Madrid. Las redes de comunicación y las demás infraestructuras que lo atraviesan se han ido transformando y especializando, privilegiando unos corredores frente a otros, lo que afecta a la dinámica de los núcleos históricos ubicados o no sobre ellos. SOLÍS & *al.* (2015) concluyen que en Madrid los núcleos que se han mantenido sobre corredores importantes tienen una dinámica mayor. En unos casos, como Alcalá de

Henesares o Aranjuez, su patrimonio les ha permitido dotarse de una nueva imagen de marca y renovar su naturaleza urbana (PENDELBURY & MICIUKIEWICZ, 2015), mientras que en otros casos, su patrimonio ha sido enmascarado, como sucede en Navalcarnero, Ocaña, San Fernando de Henares o Valdemoro. Por su parte, los que han quedado fuera de corredores importantes de transporte, como Chinchón, Colmenar de Oreja, Nuevo Baztán o Torrelaguna, tienen menos capacidad para atraer actividades contemporáneas.

Sin embargo, el patrimonio que más abunda y de mayor superficie en este cinturón es el de carácter natural y/o paisajístico, como son los espacios naturales protegidos y las áreas agrícolas supervivientes. La preservación de este tipo patrimonial se ajusta bien a las exigencias medioambientales contra el «despilfarro espacial» y sirve para mantener

la asociación patrimonio histórico/patrimonio ecológico-natural. Sin embargo, casi ninguna actividad metropolitana se localiza en este cinturón periurbano por la existencia de estas áreas naturales (con excepción de algunas actividades de ocio).

En el área adyacente rural-metropolitana también prepondera el sistema de asentamientos históricos y por tanto, la organización territorial tradicional sigue vigente. Su característica más diferencial con respecto al cinturón periurbano es que mientras todos los asentamientos de dicho cinturón tienen una escasa capacidad centralizadora (p.e. en la región de Madrid, SOLÍS, & al., 2014) no encuentran en este territorio ninguna ciudad intermedia, ver FIG. 4), en el área adyacente rural-metropolitana unos pocos asentamientos siguen desempeñando en la actualidad funciones de capitalidad territorial (capitales de provincia en el caso español, como Toledo, Segovia, Guadalajara y Ávila), siendo la gran mayoría de tamaño medio y contando con abundante patrimonio histórico¹⁰ y que, además, desde hace poco tiempo juegan también un papel de intermediación metropolitana como sucede en el entorno de Madrid (SOLÍS, & al., 2015). Se trata de ciudades históricas mucho más pequeñas que las metrópolis, que cuentan con actividades directivas aunque a otra escala, y cuyos centros han sido solo recientemente adaptados para acoger dichas actividades.

La caracterización del patrimonio de estas ciudades es similar a la de los centros metropolitanos principales, en cuanto a su uso actual y cotidiano, a su singularidad, adaptación y acumulación y al hecho de encontrarse mezclado físicamente con actividades residenciales y económicas, aunque en grado/tamaño mucho más pequeño. Varios procesos parecen reforzar el papel de algunas de estas ciudades administrativas históricas, como la reciente creación de regiones político-administrativas, así como los papeles de intermediación (SOLÍS & al., 2014) y de localización de funciones directivas metropolitanas (ROMERO & al., 2014) (ver apartado siguiente).

El resto de los núcleos y del territorio de esta área adyacente rural-metropolitana tiene características similares a los de la corona periurbana. Sin embargo, su proceso de transformación ha sido en general menor, siendo más factible el mantenimiento de la especificidad de la ordenación del núcleo y de su territorio

adjunto; lo que RUIZ-DE-LA-RIVA & al. (2013) llaman el territorio de la aldea.

3. Actividades de oficinas y heterogeneidad socioeconómica en las periferias metropolitanas

La segregación es casi consustancial con el modo de vida urbano contemporáneo llevando al alejamiento entre distintos grupos sociales y actividades. Las rentas altas pueden escoger la localización de su residencia en áreas selectivas, controlando la población que atraviesa sus bordes y no pertenece a su misma clase, en una acción claramente defensiva; mientras que la clase trabajadora o los grupos excluidos buscan vivir juntos como estrategia para combatir la adversidad y beneficiarse de la solidaridad vecinal, otra actitud que con frecuencia también se expresa en el control de aquellos que invaden su territorio (LEAL, 2002).

Ambos fenómenos, mezcla y segregación de grupos y de actividades en la perifería, no presentan una situación estática, sino un proceso dialéctico de lento reforzamiento o transformación de la situación recibida. Dos son las razones por las que, en general, se trata de procesos lentos. Por un lado, las ciudades crecen y modifican su composición, por lo que personas y actividades deben encontrar lugares nuevos para ubicarse, lugares que, en muchas ocasiones, se obtienen desplazando a las personas o actividades que los utilizaban con anterioridad. Por otro lado, la transformación es lenta ya que la tipología (tamaño, calidad, etc.) de los edificios y en menor medida, de los espacios públicos, influye en las personas y actividades que pueden/quieren usarlos y dichos tipos solo cambian lentamente, lo que genera importantes inercias. La tendencia a la segregación social se puede medir por el precio de la vivienda definido por el mercado, que es un indicador del valor social de las zonas que componen la ciudad y pone de manifiesto la desigual distribución de los hogares en términos socioeconómicos.

En los centros urbanos históricos de las áreas metropolitanas ha existido tradicionalmente una cierta mezcla de grupos sociales, aunque en la actualidad no es tanto una mezcla cuanto la coexistencia de grupos sociales distintos en lugares distintos pero próximos entre sí (LEAL, 2002).

¹⁰ De las cinco capitales de las provincias limítrofes a Madrid, cuatro han sido declaradas patrimonio de la humanidad

por la UNESCO.

En la corona suburbana es donde se produce menos mezcla de grupos sociales, con espacios bien diferenciados por el precio y la tipología de la vivienda (MARENGO & ELORZA, 2014). Los sectores urbanos dentro de esta primera corona están claramente separados unos de otros aprovechando las discontinuidades generadas por barreras naturales o artificiales, como los grandes corredores de transporte. Como la distribución de grupos sociales en el espacio viene liderada por los grupos de renta más alta, aquellos de dichos grupos que deciden no vivir en el centro eligen vivir cerca (o no muy lejos) del centro, por lo que además de los sectores ya utilizados por ellos en la corona suburbana, otros comienzan a ser gentrificados. Los barrios de alto valor social influencian sus alrededores provocando, en los últimos años, el crecimiento de su valor social; sin embargo, el proceso contrario no se detecta (LEAL, 2002).

Por el contrario, en el cinturón periurbano y en el área rural-metropolitana se da una mayor mezcla de grupos sociales, pues en mayor medida perviven las estructuras urbanas anteriores a su integración metropolitana. Sin embargo, el número de profesionales de alto nivel que deciden residir en estas dos coronas es limitado, con la excepción de las ciudades administrativas históricas por su propia demanda de este perfil socioeconómico.

En síntesis, donde es más necesario fomentar dicha mezcla de grupos sociales es en las proximidades del centro, en la corona suburbana, y es precisamente allí donde la segregación es más fuerte.

Actualmente, el empleo se distribuye en las regiones metropolitanas de un modo diferente al que se daba en la primera mitad del siglo XX –empleo terciario en el centro y empleo industrial en sectores de la corona próxima al centro–, habiéndose desconcentrado sobre un territorio más amplio (SOLÍS & al., 2012, ROMERO & al., 2014).

En lo que se refiere a las actividades terciarias, existen diversos perfiles que condicionan su distribución en el territorio periférico. Las actividades terciarias rutinarias se reparten de manera bastante uniforme y proporcional a la cantidad de población (sucursales bancarias, comercios de alimentación, escuelas primarias, etc.), aunque la densidad de algunas empieza a disminuir pues se sirven de internet para funcionar, mientras que otras muchas se trasladan a los grandes contenedores comerciales.

Las actividades «rutinarias» de mayor tamaño también se ubican de manera bastante uniforme sobre el territorio, pero solo en aquellos lugares que concentran un cierto umbral de población y/o una buena accesibilidad (enlaces de autopistas urbanas e intercambiadores de transporte), necesarios para su viabilidad teniendo en consideración su distancia al centro metropolitano. Los hospitalares, las oficinas no decisionales de un cierto tamaño (p.e. centros de tratamiento de datos), las administraciones públicas comarcas o los grandes centros comerciales son ejemplos de este tipo de actividades que se ubican apoyándose en la organización territorial a gran escala. Este tipo de actividades terciarias se ubican prioritariamente, además de en el centro, en la corona suburbana donde se localizan los espacios más poblados de la periferia, y en menor medida y solo ocasionalmente, en el cinturón periurbano en áreas de mayor población y/o influencia metropolitana (ver FIG. 3).

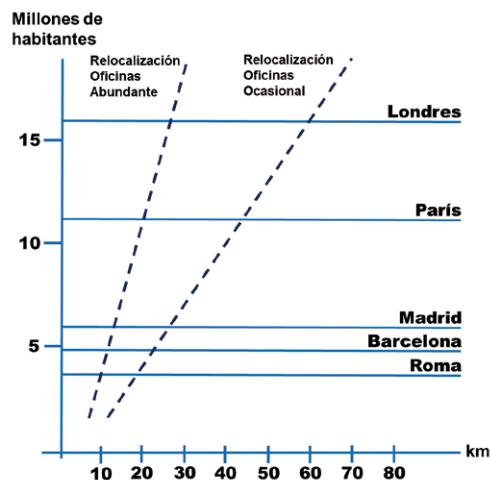


FIG. 3/ Distancias a las que se relocalizan oficinas de un cierto tamaño.

Fuente: GARMENDIA & al., (2012), simplificada al suprimirse las distancias al centro de las estaciones de Alta Velocidad Ferroviaria y de los Aeropuertos.

Por último, hay un tercer tipo de actividades terciarias direccionales, decisionales y de materia gris, denominadas también sector cuaternario en español y «Knowledge Intensive Business Services» en inglés (ROMERO & al., 2014), que se implantan de manera muy selectiva sobre el territorio, no solo en función del tamaño poblacional, las comuni-

caciones y la distancia al centro. Buena parte de estas actividades se concentran en el centro metropolitano, otras lo hacen en unos pocos lugares de la primera corona suburbana, no siempre en los municipios más grandes aunque el tamaño poblacional ayuda, en las áreas utilizadas también para la residencia de las clases acomodadas y, por último, otras se concentran en las ciudades administrativas históricas (ROMERO & *al.*, 2014) de las áreas rurales-metropolitanas adjuntas (ver la FIG. 4 para Madrid).

Estas actividades cuaternarias, junto a las terciarias rutinarias de mayor tamaño, son las que tienen mayor capacidad de organizar el territorio metropolitano.

Además de la distribución espacial general de actividades terciarias que se acaba de describir, es necesario tener en cuenta otros aspectos de la distribución en detalle. Primero, qué actividades terciarias se ubican en los espacios urbanos históricos de las periferias y cuáles en los espacios urbanos más recientes. En los centros históricos de mayor tamaño hay más mezcla de actividades terciarias –mezcla de sectores, nivel (rutinario vs cuaternario) y tamaño–,

mientras que en las áreas urbanas nuevas hay una mayor polarización ya que las actividades pequeñas y las más grandes aparecen con más frecuencia que las intermedias. Segundo, las sedes de las mayores empresas (todas pueden considerarse del sector cuaternario) están saliendo de los centros metropolitanos, puesto que necesitan sedes de mayor tamaño y con configuraciones más modernas que su patrimonio inmobiliario tradicional situado en las áreas centrales no logra satisfacer (UREÑA & *al.*, 2009), para implantarse en lugares singulares (accesibles en coche, visibles desde los cinturones de circunvalación, etc.) de la corona suburbana construyendo nuevas arquitecturas de marca capaces de crear un nuevo patrimonio por sí mismas, como ha sucedido en Madrid con las sedes de AXA, Banco Santander, BBVA, Coca Cola Internacional, Endesa o Telefónica, localizadas junto a las carreteras de circunvalación en el sector oeste-norte de la ciudad. En la Figura 5 se muestra la segregación espacial de la localización del empleo de servicio a empresas en la provincia de Madrid, que según MÉNDEZ (2001), se basa en los contrastes morfológicos, funcionales y sociales entre las diferentes áreas de la ciudad y de

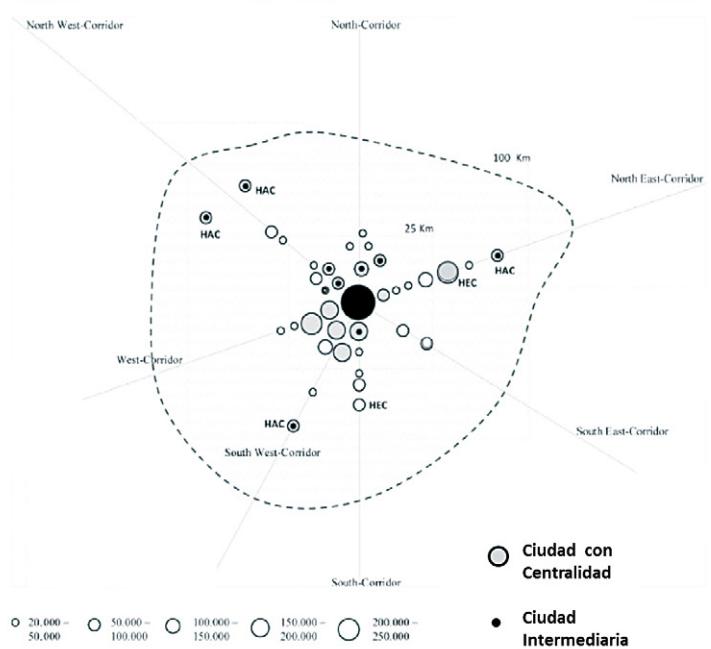


FIG. 4/ Ciudades Intermediarias (centralidad y sector cuaternario) en la región metropolitana madrileña.

Fuente: SOLÍS & *al.*, (2014), simplificada al suprimirse la caracterización de los corredores de transporte.

la región –entre el Noroeste burgués y el Sureste obrero– y en un movimiento centrífugo del empleo terciario altamente cualificado en dirección a emplazamientos suburbanos apoyado por las autovías orbitales que interconectan numerosos parques empresariales surgidos en los últimos años (Campo de las Naciones, Las Rozas, Tres Cantos, Eisenhower, San Fernando, La Moraleja, Arroyo de la Vega...), sobre todo en el entorno del aeropuerto de Barajas. Tercero, algunas actividades de consumo colectivo, comercio, restauración rápida, etc., están comenzando a mostrar preferencia por implantarse en edificios con imagen histórica, ante todo en los centros metropolitanos (p.e. McDonald's en París en la rue de Rivoli en-

frente del Museo del Louvre), para apropiarse de esa imagen de calidad y solera que puede transmitir el patrimonio, frente a sus imágenes de económicas y vulgares con las que nacieron. Y cuarto, la ubicación de los espacios de ocio metropolitano ocasional o fines de semana es la que permite distancias más alejadas del centro, estando menos condicionada por dicha distancia que otras actividades que requieren un acceso cotidiano.

Ya se ha visto que los espacios de actividad terciaria en la periferia son más frecuentes en la corona suburbana y en las ciudades administrativas históricas del área adyacente rural-metropolitana. Además, en la corona

Cociente de localización del empleo en servicios a empresas, 1998.

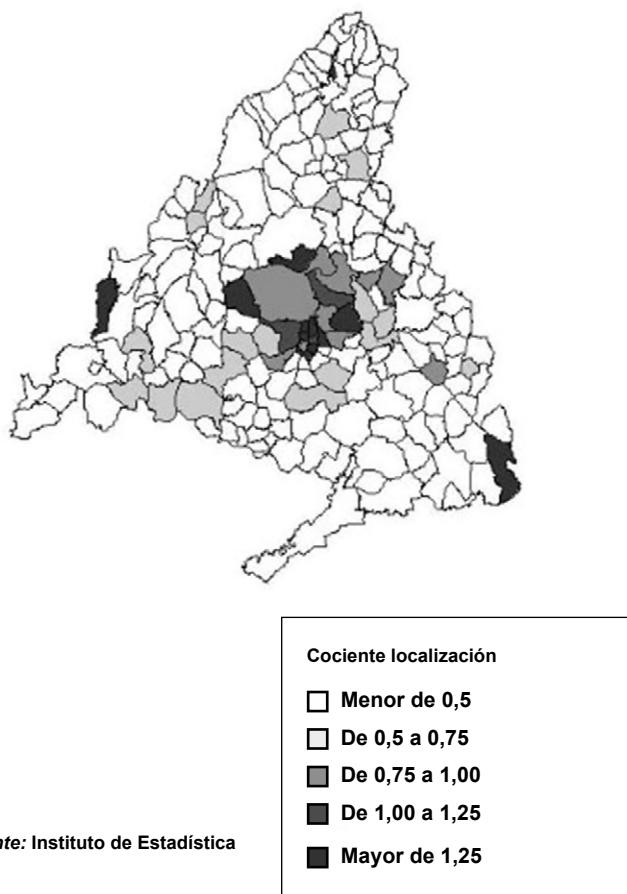


FIG. 5/ Ubicación del empleo de servicio a empresas en la periferia suburbana de Madrid.

Fuente: MÉNDEZ (2001).

suburbana, la actividad terciaria se concentra en nuevos espacios de características urbanas muy diferentes a las de los centros urbanos tradicionales, por lo que podrán participar de manera distinta en el objetivo de conseguir mezcla de actividades en la periferia. Estas áreas terciarias están en gran medida aisladas, cerradas y controladas en relación a su entorno inmediato, por lo que generan pocas actividades complementarias en dicho entorno. Por su parte, los centros metropolitanos principales presentan más mezcla de residencia, actividad y ocio, y mayor diversidad de tamaños. Además, es habitual que los edificios que alojan las actividades terciarias se apoyen en espacios públicos abiertos con servicios complementarios (quioscos, tiendas, bares, etc.), que también dotan a los tejidos residenciales colindantes.

4. Conclusiones

Una vez analizadas, para los distintos espacios metropolitanos, las características de los diversos elementos patrimoniales en ellos presentes, los procesos relacionados con la ubicación de actividades terciarias y cuaternarias, y las tendencias hacia la mezcla o segregación socioeconómica de la población, en estas conclusiones se identifican las oportunidades existentes en cada zona de la periferia para que el patrimonio sirva de acicate de su recualificación acogiendo actividades de oficinas y potenciando la mezcla de grupos sociales.

Como se ha mostrado, el análisis comparado de estos elementos para las distintas áreas de la periferia, sintetizada en la tabla siguiente (ver FIG. 6) diferenciando aspectos positivos y negativos, permite llegar a una primera conclusión: lo que sucede en cada uno de dichos espacios periféricos es bastante contradictorio para la utilización del patrimonio para su recualificación. Sin embargo, hay algunas oportunidades que podrán hacerse realidad si se articulan políticas que favorezcan estas dinámicas, tanto desde la iniciativa pública como la privada.

En la corona suburbana es donde es más probable que las actividades económicas de oficinas de un cierto nivel quieran establecerse y, de hecho, las nuevas sedes de las grandes empresas están migrando hacia allí desde los centros metropolitanos. Sin embargo, no se está optando por utilizar el patrimonio histórico para estas nuevas implantaciones, sino por la construcción de nuevas arquitecturas de marca, en lo que podría considerarse la construcción del patrimonio del futuro. Estos nuevos es-

pacios de actividad tienen una ubicación más aislada o cerrada, y se separan de los espacios históricos colindantes lo que reduce las posibilidades de difundir efectos recualificadores a sus entornos inmediatos, convirtiéndose en islas controladas. Por el contrario, los escasos y dispersos elementos patrimoniales de la corona metropolitana que tienen contendores adaptables a las necesidades de las actividades terciarias como, por ejemplo, los espacios industriales históricos, se localizan generalmente en áreas caracterizadas por su fuerte segregación social, barrios obreros que no son atractivos para las actividades de oficinas.

Este patrimonio de la corona suburbana suele estar, además, muy desvinculado de la ordenación urbana actual, excepto algunos pocos núcleos históricos, pero esto en sí mismo no es un inconveniente para la atracción de actividades de oficinas que no necesitan estar en el centro de estos espacios urbanos, sino estar conectados al resto de la región metropolitana. Así, espacios históricos palaciegos o villas y pequeñas industrias y edificios vinculados a infraestructuras como estaciones o almacenes ferroviarios en líneas desafectadas de uso, todos ellos ubicados en su origen en espacios periféricos rurales de estos núcleos, pueden ser utilizados hoy por algunas actividades de oficinas, sobre todo en aquellos casos en los que su accesibilidad ha mejorado por la implantación de las modernas redes de transporte en la región metropolitana. Por su parte, los patrimonios infraestructurales en desuso como antiguos acueductos, canales, líneas de ferrocarril, etc. aportan bastante menos, sirviendo casi exclusivamente para dignificar la imagen de sus zonas de influencia (ver FIG. 7) o para su reconversión en espacios de recreo como por ejemplo sucede con algunas vías verdes.

Los núcleos históricos que han conservado algún interés patrimonial por su ubicación en el centro de un espacio urbano intrincado, son menos útiles para actividades de oficinas (excepto las rutinarias). El patrimonio natural y/o agrícola no suele ser un añadido para la atracción de actividades de oficinas. Por último, el patrimonio de los barrios más singulares de vivienda social suele poderse modernizar, y puede tener una cierta capacidad de atraer grupos profesionales de un mayor nivel socioeconómico y conseguir una mayor mezcla de grupos sociales. Por ejemplo, la ciudad jardín obrera Cité Frugès en Pessac a las afueras de Burdeos, obra de Le Corbusier, que llegó a estar muy deteriorada ha comenzado a atraer profesionales que valoran vivir en una edificación singular (ver FIG.8).

FIG. 6/ Oportunidades del Patrimonio para atraer actividades terciarias y cuaternarias y para facilitar la mezcla de grupos sociales en la recualificación de las periferias metropolitanas.

Tipo de Periferia	Corona Suburbana	Cinturón Periurbano	Área adyacente rural-metropolitana
Patrimonio* (Tipo y ubicación)	<ul style="list-style-type: none"> – Disperso, escaso y desvinculado de ordenación actual. – Patrimonio suprimido por urbanización. – Patrimonio reciente no declarado (vulnerable) – Nuevos tipos de patrimonio industrial y residencial obrero. 	<ul style="list-style-type: none"> – Disperso, escaso y vinculado a ordenación actual. – Prepondera patrimonio natural. 	<ul style="list-style-type: none"> – Disperso, escaso y vinculado a ordenación actual. – Prepondera patrimonio natural. – Abundante en ciudades
Actividad terciaria* (ubicación)	<ul style="list-style-type: none"> – En toda la corona. – Sobre todo nuevas áreas urbanas separadas de áreas patrimoniales. 	<ul style="list-style-type: none"> – Sólo grandes superficies comerciales en núcleos mayores. 	<ul style="list-style-type: none"> – Grandes superficies comerciales en núcleos mayores. – Variedad de terciario en las CAH.
Actividad cuaternaria* (ubicación)	<ul style="list-style-type: none"> – En parte burguesa de corona. – Sobre todo en nuevas áreas urbanas separadas de áreas patrimoniales, a veces generando «nuevo» patrimonio. – Áreas bien conectadas a región metropolitana y a grandes nodos de comunicación. 	<ul style="list-style-type: none"> – No aparece 	<ul style="list-style-type: none"> – Sólo en las CAH, con preponderancia de las del sector público de carácter regional y no tanto del sector privado y metropolitano.
Mezcla de grupos sociales	<ul style="list-style-type: none"> – Zona muy segregada – Partes en proceso de gentrificación en zonas de borde entre áreas obreras y áreas burguesas. 	<ul style="list-style-type: none"> – A mayor distancia del centro menor segregación social. 	<ul style="list-style-type: none"> – A mayor distancia del centro menor segregación social. – En CAH se produce el modelo centro más mezclado y área
Oportunidades del patrimonio para recualificar periferias y aumentar la mezcla de grupos sociales	<ul style="list-style-type: none"> – La ordenación habitual presenta segregación social, actividad terciaria en nuevas áreas urbanas no patrimoniales, actividad cuaternaria en áreas burguesas, y patrimonio no usado por actividad direccional. – Oportunidad mantener mezcla social en algunas áreas en proceso de gentrificación. – Oportunidad ocasional de mezcla de grupos sociales en patrimonio residencial obrero. – Oportunidad ocasional uso patrimonio industrial por actividad cuaternaria de gran tamaño. – Complicado que tres oportunidades sucedan en misma área suburbana. 	<ul style="list-style-type: none"> – Oportunidades muy excepcionales por falta de posibilidad de atraer actividades direccionales de oficinas. 	<ul style="list-style-type: none"> – Muchas oportunidades de uso del patrimonio por actividades tradicionalmente ubicadas en las CAH. – A pesar de proximidad entre el centro

(*) En verde y cursiva aspectos positivos, y en rojo y negrita aspectos negativos

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de Corine, INE y Seguridad Social.

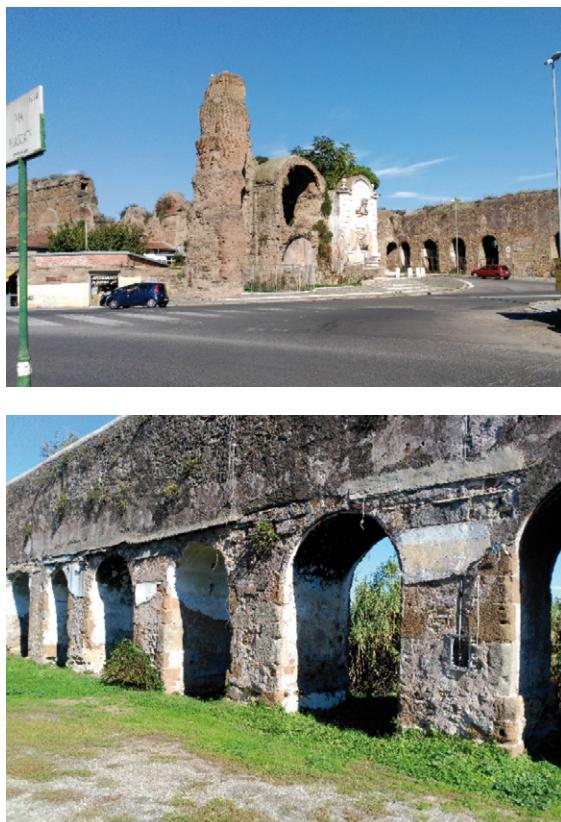


FIG. 7/ Acueductos Claudio y Felice en el barrio suburbano de Tor Fiscale en Roma.

Fuente: Autores.

En el caso de grandes recintos de interés patrimonial (industriales, palaciegos, convencionales, etc.) que sean reutilizados, la supresión de la barrera perimetral que dichos recintos solían tener puede facilitar su articulación con su entorno (UREÑA, 2013), como ha sucedido con la reutilización del Matadero de Madrid que está permitiendo una mayor permeabilidad a través del mismo, o en la reutilización del recinto industrial de Carlsberg en Copenhague. En ocasiones, si la reutilización es por parte de un único actor, este puede preferir mantener la barrera para controlar el acceso o cerrar el espacio en ciertos momentos (noches, festivos, etc.), como por ejemplo ha sucedido en el uso universitario de la antigua Fábrica de Armas en Toledo que ha mantenido la tapia en todo su contorno y cuenta con solo con tres accesos.

Por el contrario, en esta corona suburbana es donde existe una mayor segregación so-

cial y, en general, la localización de oficinas de carácter directivo se va a producir prioritariamente solo en las zonas de grupos sociales acomodados.

En conclusión, en la corona suburbana el patrimonio puede ofrecer algunas oportunidades a la recualificación urbana, aunque con ciertas restricciones, mientras la ubicación de las oficinas directivas y la dificultad de la mezcla de grupos sociales complican dicha recualificación. Para romper esta barrera, debería promocionarse la consideración de una «responsabilidad patrimonial corporativa», similar a la responsabilidad social, que llevase a las grandes empresas y corporaciones a priorizar la recuperación y reutilización del patrimonio propio, o ajeno.

En el cinturón periurbano la segregación residencial es menor y los asentamientos históricos son más reconocibles, aunque la gran distancia al centro metropolitano impide



Fig. 8/ Estado de conservación de diversos edificios de Cité Frugès en la periferia de Burdeos en 2011.

Fuente: Autores.

la descentralización de oficinas directivas. En este territorio, menos urbanizado y apoyado en pequeños asentamientos históricos que han perdido relevancia, hay muy pocas actividades terciarias directivas interesadas en ubicarse/descentralizarse, y si excepcionalmente lo hacen, se ubican más por criterios de accesibilidad y oportunidad inmobiliaria (disponibilidad de los terrenos) que por motivos relacionados con los valores patrimoniales del lugar elegido. Este es el caso del nuevo centro de formación «Campus de Iberdrola», junto a la A-1 en San Agustín de Guadalix. Las oportunidades de mezcla de usos, grupos sociales y patrimonio relevante suceden solo en unos pocos asentamientos históricos con abundante patrimonio sobre algún eje de transporte moderno y que se han dotado de una imagen de marca (p.e. Aranjuez en la región metropolitana madrileña), pero todavía no llegan a desempeñar un papel relevante en la localización de actividades de oficinas directivas (ROMERO & al., 2014 y SOLIS & al., 2014). Las situa-

ciones más comunes del patrimonio en este cinturón es que juegue un papel en el ocio o la segunda residencia metropolitana (p.e. Chinchón o El Escorial en la región metropolitana madrileña), que haya sido engullido por el proceso inmobiliario reciente y pase muy desapercibido (p.e. Valdemoro) (SOLÍS & al., 2015) o que tenga un uso escaso.

En donde parece que las condiciones de mezcla de grupos sociales, atracción de actividades direccionales y existencia de patrimonio son más propicios es en las ciudades administrativas históricas de la corona adyacente rural-metropolitana, la más alejada del centro metropolitano. Las ciudades históricas administrativas de este territorio concentran un cierto número de actividades directivas, mayoritariamente públicas, y su abundante patrimonio está en general utilizado y adaptado, en muchos casos por estas. Con la mejora de las comunicaciones (autopistas y Alta Velocidad Ferroviaria) sería factible funcionalmente una mayor

descentralización de oficinas públicas y privadas hacia estas ciudades, si bien la distancia a la que se encuentran del centro metropolitano (entre 40 y 100 km según los países europeos) puede limitar la efectividad/voluntad de dicha descentralización si

no se ponen en valor otras de sus cualidades complementarias a su valor patrimonial, como puedan ser la calidad de vida, el menor coste de la vida, la mayor seguridad o la dinámica cultural y social aportada por un turismo de calidad.

Bibliografía

- ALEXANDER, C. (1965): «A City is not a Tree», en *Architectural Forum*, n.1, pp. 58-61.
- ALVAREZ-MORA, A. (2006): *El Mito del Centro Histórico*. Universidad Iberoamericana de Puebla.
- CAMPOS-VENUTI, G. & OLIVA, F. ed. (1993): *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*. Ed. Laterza, Roma.
- CASTRILLO, M. (2001): *Reformismo, vivienda y ciudad: orígenes y desarrollo del debate en España (1850-1920)*, Tesis Doctoral, Universidad de Valladolid.
- CERVELLATI, P. & al. (1977): *La Nuova Cultura delle Città*, Mondadori, Milán.
- COLAROSSI, P. & PIRORDDI, E. (2001): «Le zone di ristrutturazione urbanistica», en *Urbanistica*, n. 116, pp. 142-151.
- COUDROY-DE-LILLE, L. (2015): «Patrimonio y territorio metropolitano: el caso de la región de París/Île-de-France», en *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, n. 184, pp. 237-254.
- FERRARI, F. (2013): «Bussy – Saint Georges à Marne la Vallée, ou un urbanisme par images», en *Ciudades*, n. 16 (1), pp. 111-129.
- GARMENDIA, M. & al. (2012): «High-speed Rail Opportunities around Metropolitan regions: the cases of Madrid and London», en *Journal of Infrastructure Systems*, n. 18 (4), pp. 305-313.
- GEHL, J. (2010): *Cities for People*. Island Press, Washington D.C.
- GONZÁLEZ-VARAS, I. (2015): «La conservación – transformación de los conjuntos históricos: una revisión desde la dimensión metropolitana», en *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, n. 184, pp. 203-218.
- JACOBS, A. B. (1995): *Great Streets*. MIT Press, Cambridge (MA).
- LEAL, J. (2002): «Segregación social y mercados de la vivienda en las grandes ciudades», en *Revista Española de Sociología*, n.2, pp. 59-75.
- MARENKO, C. & ELORZA, A. L. (2014): «Tendencias de segregación residencial socioeconómica: el caso de Córdoba (Argentina) en el período 2001-2008», en *EURE*, n. 120, pp. 111-133.
- MARTÍNEZ, H. & al. (2014): «Road accessibility and articulation of metropolitan spatial structures: the case of Madrid (Spain)», en *Journal of Transport Geography*, n. 37, pp. 61-73.
- MÉNDEZ, R. (2001): Transformaciones económicas y reorganización territorial en la región metropolitana de Madrid, en *EURE*, n.80, pp.141-161.
- MOHINO, I. & al. (2016): «Changing Commuting Patterns in Rural Metroadjacent Regions: The case of Castilla La Mancha», en *Regional Studies*. DOI. 10.1080/00343404.2016.1156238.
- NEL'LO, O. (2015): «Movimientos urbanos y defensa del patrimonio colectivo en la región metropolitana de Barcelona», en *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, n. 184, pp. 311-327.
- ORTEGA, J. (1998): «El Patrimonio Territorial: el territorio como recurso cultural y económico», en *Ciudades*, n. 4, pp. 33-48.
- PENDELBY, J. & MICUKIEWICZ, K. (2015): «Regions metropolitanas, centros históricos y patrimonio cultural: el caso del Reino Unido», en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, n. 184, pp. 219-235.
- RICCI, L. (2001): «La Città da ristrutturare e la Città della trasformazione», en *Urbanística*, n. 116, pp. 131-142.
- ROMERO, V. & al. (2014): «Beyond the metropolis: new employment centers and historic administrative cities in the Madrid global city», en *Urban Geography*, n. 35 (6), pp. 889-915.
- Rossi, A. (1971): *La Arquitectura de la Ciudad*, Gustavo Gili, Barcelona.
- RUBIO, J. & MOLINA, P. (2010): «Estrategias, Retos y Oportunidades en la Rehabilitación de los Polígonos de Vivienda construidos en España entre 1940 y 1980», en *Ciudades*, n. 13, pp. 15-37.
- RUIZ DE LA RIVA, E. & al. (2013): «Del territorio de la aldea a los paisajes de aldea», en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, n. 177, pp. 553-568.
- RUIZ-APILÁNEZ, B. & UREÑA, J. M. (2014): «Transformación y Activación social de la calle: el Eco-bulevar de Vallecas (Madrid)», en *Ciudades*, n. 17, pp. 177-200.
- & al. (2014): «La revitalización de la calle: estrategias basadas en la remodelación», en *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, n. 181, pp. 393-411.
- SOLÍS, E. & al. (2012): «Transformación del Sistema Urbano-Territorial en la Región Central de la España Peninsular: La Emergencia de la Región Metropolitana Policéntrica Madrileña», en *Scripta Nova*, n.420, 20 Noviembre.
- & al. (2013): «Políticas urbanas y ciudades intermedias en regiones metropolitanas policéntricas: el caso de Madrid», en *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, n. 176, pp. 301-316.
- & al. (2014): «Global Metropolitan-Regional Scale in Evolution: Metropolitan Intermediary Cities and Metropolitan Cities», en *European Planning Studies*, n. 23 (3), pp. 568-596.

- & al. (2015): «La Transformación del Sistema Urbano y el papel de los Municipios con Conjunto Histórico. El caso de la Región Urbana Madrileña», en *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, n.184, pp. 275-292.
- TROITIÑO, M. A. (1998): «Patrimonio Arquitectónico, Cultura y Territorio», en *Ciudades*, n. 4, pp. 95-104.
- & TROITIÑO L. (2015): «Territorio y Sistemas Patrimoniales: la Región Urbana de Madrid», *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, n. 184, pp. 255-273.
- UREÑA, J. M. (2006): «Peri-urban areas and transformation actions: towards a spatial impact study», Scientific Workshop Extramet: the rural space on the context of new metropolisation, Cagliari, 5 Octubre.
- (2013): «De la renovación urbana al re-equipamiento», en *MAET-magacín arquitectura de la escuela de Toledo*, n.1, pp. 119-129.
- UREÑA, J.M. & al. (2009): «De Cerdá a la ciudad descentralizada. Desarrollo, vigencia y futuro de los ensanches en España», en *Ingeniería y Territorio*, n. 88, pp. 56-61.
- & al. (2012): *El hábitat unifamiliar en ciudades históricas de regiones metropolitanas policéntricas: El caso de Toledo*, Cuadernos de Ingeniería Arquitectura y Territorio, n. 13, Universidad de Castilla La Mancha, Ciudad Real.
- & al. (2015): «Single-family housing developments at Small Spanish Cities: the case of Toledo», International Seminar of Urban Form XXII international Conference: City as organism. New visions for urban life, Rome 21-25 September.
- & al. (2016): «Discontinuidades urbanas en general y entre la ciudad histórica y la actual: el contexto español», en MUNGARAY, A. & HALLACK, M. *Fenómenos de discontinuidad en el territorio y sus espacios urbanos*, Ed. Universidad Autónoma de Baja California y Editorial Laredo, México.
- WHYTE, W. H. (1980): *The Social Life of Small Urban Spaces*. Project for Public Spaces, Nueva York.

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
Vol. L, Nº 195, primavera 2018
ISSN: 1133-4762
Págs. 101-120

Isla de calor nocturna estival y confort térmico en Madrid: avance para un planeamiento térmico en áreas urbanas

Fernando ALLENDE ÁLVAREZ (1)
& Felipe FERNÁNDEZ GARCÍA (2)
& Domingo RASILLA ÁLVAREZ (3)
& Jorge ALCAIDE MUÑOZ (4)

(1) Profesor Contratado Doctor. Departamento de Geografía (UAM) &
(2) Catedrático de Geografía Física (UAM) &
(3) Profesor Titular de Geografía física (U. Cantabria) &
(4) Licenciado en Ciencias Ambientales (UAM)

RESUMEN: Se plantea la modelización espacial de la isla de calor nocturna estival en Madrid y su área metropolitana. En el trabajo se utilizan diferentes métodos, escalas y fuentes de información que fueron normalizadas y combinadas: Agencia Estatal de Meteorología, Red de Contaminación Atmosférica y Red de observación municipal, observadores aficionados (METEOCLIMATIC), usos de suelo del URBAN ATLAS e imágenes de satélite de temperatura superficial (MODIS). El modelo resultante nos permitió realizar una estimación de la distribución espacial de las diferentes islas de calor, definir los episodios de calor intenso en verano y realizar una cartografía del impacto térmico resultante.

DESCRIPTORES: Isla de calor urbana. Temperatura fisiológica equivalente. Olas de calor. Sistemas de información geográfica. MODIS. Madrid.

Recibido: 23.03.2017; Revisado: 21.07.2017

Correo electrónico: fernando.allende@uam.es; felipe.fernandez@uam.es; domingo.rasilla@unican.es; jorge.alcaide86@gmail.com
Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Summer nocturne Heat Island and thermal comfort in Madrid: approaching a thermal planning for urban areas.

ABSTRACT: This paper aims to achieve a spatial modeling of Urban Heat Island at night and of its effects in the city and metropolitan area of Madrid during the summer. Different methods, resources and reference scales were used, normalized and combined: State Meteorological Agency, Atmospheric Contamination Monitoring and Municipal Network, amateur observers (METEOCLIMATIC), land uses from URBAN ATLAS and satellite images of Land surface temperature (MODIS). The resulting model allows us an estimation of the spatial distribution, frequency, intensity and thermal impact of the heat waves in the summer.

KEYWORDS: Urban heat island (UHI). Physiological equivalent temperature (PET). Heat waves. Geographic information systems (GIS). Moderate-resolution imaging spectroradiometer (MODIS). Madrid.

«La capacidad de los parques frondosos como amortiguadores ambientales se manifiesta especialmente en los meses calurosos, cuando ramas y hojas de árboles forman cubiertas que protegen el espacio comprendido bajo ellas de la incidencia de rayos solares, amortiguan la luz intensa y mantienen la temperatura ambiental varios grados por debajo de la temperatura del entorno».

MARTÍNEZ SARANDESES & al., (1999)

1. Introducción

El cambio climático es uno de los principales problemas ambientales a nivel mundial. En este cambio las ciudades desempeñan un papel muy importante, ya que son las principales causantes del efecto de invernadero y a la vez son las zonas que, debido a la concentración de población, resultan más vulnerables. Aunque el área ocupada por las ciudades apenas representa el 2% de la superficie del planeta en ellas se consume más del 75% de los recursos naturales y se produce el 80% del total de gases emitidos a la atmósfera (UN-Habitat, 2011). Además, la ciudad provoca modificaciones en el clima local facilitando la formación de la denominada isla de calor urbana e inclusive agudizando los efectos negativos del calentamiento, como durante las olas de calor de los veranos del 2003, 2007 y 2010 en gran parte de Europa (KUNST & al., 1993; LASCHEWSKI & JENDRITZKY, 2002; HAINES & al., 2006; VANDENTORREN & al., 2004). En el caso de Madrid, durante estos años se observó un incremento de hasta un 40% de la mortalidad (FERNÁNDEZ GARCÍA, 2010; GARCÍA PALOMARES & ALBERDI, 2005). A los efectos directos sobre la población se unen los indirectos como el aumento del consumo eléctrico y los episodios de ozono troposférico (FISCHER & al., 2003).

El imparable proceso de urbanización, las previsiones de aumento de fenómenos extremos y el elevado número de personas que viven en las ciudades, ha facilitado el desarrollo de modelos estadísticos que incorporan los SIG y la Teledetección y que facilitan el análisis del clima urbano. Destacan, entre otros, los trabajos realizados en la ciudad sueca de Gothenburg, Lisboa, el proyecto FUSE de la Universidad de Portland o los desarrollados en Manaus (SVENSSON & ELIASSON, 2002; ANDRADE & ALCOFORADO, 2008; HART & SAILOR, 2008; CORRÉA & al., 2016). Recientemente también se han obtenido modelos específicos para simular el calentamiento urbano y la isla de calor en Teherán, Bagdad y Casablanca (ALIZADEH-CHOOBARI, & al., 2016; ALOBAYDI, D. & al., 2016; BAHI, H. & al., 2016) y los efectos de cambio de densidad en las tramas urbanas y sus repercusiones en Birmingham y Toronto (AZEVEDO & al., 2016; BERARDI & WANG, 2016). Conviene señalar también los estudios orientados a la modelización del estrés térmico generado por episodios extraordinarios de calor (CHEN & al., 2016; FERNANDEZ GARCIA & al., 2016).

A lo anterior se suman los programas de mitigación adoptados por organismos internacionales como EURO HEAT, desarrollado por la Unión Europea y orientado a la mejora de las medidas de sanidad pública en condiciones meteorológi-

cas extremas; PHEWE destinado a la prevención de efectos agudos para la salud derivados de las condiciones meteorológicas en Europa; CASHh, que tiene como objetivo el estudio del cambio climático y las estrategias de adaptación para la salud humana en Europa; o, más recientemente, el Urban-LEDS Project (UN-Habitat, 2015). Además, la Agencia Espacial Europea (ESA) financió la campaña DESIREX, desarrollada en Madrid durante el verano de 2008 como avance del proyecto *Urban heat island and urban thermography*, y que se desarrollará en 10 ciudades europeas durante los próximos años (SOBRINO & al., 2008; 2012). Resulta destacable el caso de Madrid con la puesta en marcha del Plan de uso sostenible de la energía y prevención del cambio climático de la ciudad de Madrid Horizonte 2020 (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 2014) cuyo objetivo consiste en establecer un marco estratégico (periodo 2014-2020) que integre las medidas de eficiencia energética, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la adaptación frente al Cambio Climático.

Todos estos programas tienen como objetivo fundamental la mitigación de la isla de calor urbana o UHI (*Heat Island*). Se diferencian dos tipos de isla: la *atmosférica*, que representa las diferencias en la temperatura del aire entre las zonas urbanas y las rurales y la *superficial*, indicativa de la diferencia de temperatura registrada en diferentes materiales. En los dos casos se observan diferencias en los mecanismos de formación y las técnicas empleadas para su identificación, pero tanto una como otra están influenciadas por factores meteorológicos regionales, como la estabilidad, la velocidad del viento y la nubosidad, pero también por los usos del suelo y sus diferentes tipologías presentes en la ciudad y entorno próximo (RUNNALLS & OKE, 2000; MORRIS & al., 2001; VOOGT & OKE, 2003; TOMLINSON & al., 2010; DELAMI & al., 2016; DU & al., 2016). Entre ambas existe una estrecha relación y la temperatura del suelo es uno de los factores esenciales en la formación de la isla de calor atmosférica. En consecuencia, el conocimiento de la isla superficial es clave a la hora de plantear las medidas más adecuadas para disminuir la temperatura en las zonas urbanas, actuando sobre el tipo de materiales del complejo entramado urbano.

En este contexto se plantean como marco de referencia conocer de qué modo la presencia de una ciudad como Madrid modifica las condiciones climáticas mesoescalares, qué estructuras y morfologías urbanas contribuyen de manera más acusada a estos cambios y cuáles son los impactos sobre el grado de confort y bienestar de sus habitantes. El trabajo se sitúa

en la línea de estudios previos desarrollados por los autores en los que se han analizado diferentes aspectos de la isla de calor comparando observatorios urbanos y rurales con series climáticas largas, así como la propuesta de creación de un Sistema de Información Climático Ambiental para Madrid, integrando las diferentes variables que contribuyen a la formación del clima urbano (FERNÁNDEZ GARCÍA & al. 2013; FERNÁNDEZ GARCÍA & al. 2016). Como objetivos específicos el trabajo pretende, en primer lugar, la modelización espacial de la isla de calor nocturna estival comparando los días considerados como normales en verano (con temperaturas máximas diarias inferiores a 36,5°C) y los días cálidos (con máximas diarias superiores a 36,5°C) para el periodo 2001-2015; en segundo, se integran las variables climáticas resultantes con los diferentes usos de suelo y estructuras urbanas; y, por último, se realiza una valoración del impacto provocado por estas situaciones extremas.

2. Área de estudio

El área metropolitana de Madrid es una zona muy transformada por la acción del hombre, con más del 30% de la superficie de carácter artificial (FIG 1). A ello ha contribuido la gran concentración de la población entorno a Madrid con 3.000.000 de personas en el área urbana y más de 5.000.000 en un radio inferior a 50 km. Además, 1.000.000 (en torno al 20%) constituyen grupos de riesgo que incluyen a los menores de 5 años y a los mayores de 65 (INE, 2015).

El clima regional es el propio del interior de la península Ibérica caracterizado como mediterráneo continental (Csa) con inviernos fríos y veranos secos y muy calurosos. Las mínimas de enero con frecuencia se sitúan por debajo de los 0°C y los veranos son muy cálidos, con temperaturas superiores a 30°C y donde son frecuentes los días con temperaturas máximas superiores a 36°C (FERNÁNDEZ & RASILLA, 2008). Las precipitaciones medias anuales se sitúan en torno a los 450 mm, con máximos en primavera y otoño y dos mínimos: uno secundario en invierno y otro muy acusado en verano. El elevado porcentaje de situaciones anticyclónicas, la fuerte insolación y la escasez de lluvia convierten el área en el escenario ideal para la formación de un clima urbano claramente diferenciado. A lo anterior se suma una posición latitudinal que favorece las olas de calor y cuya frecuencia es uno de los aspectos más reseñables en las proyecciones climáticas a medio y largo plazo (FERNÁNDEZ & RASILLA, 2008; FERNÁNDEZ & al., 2013; EEA, 2017).

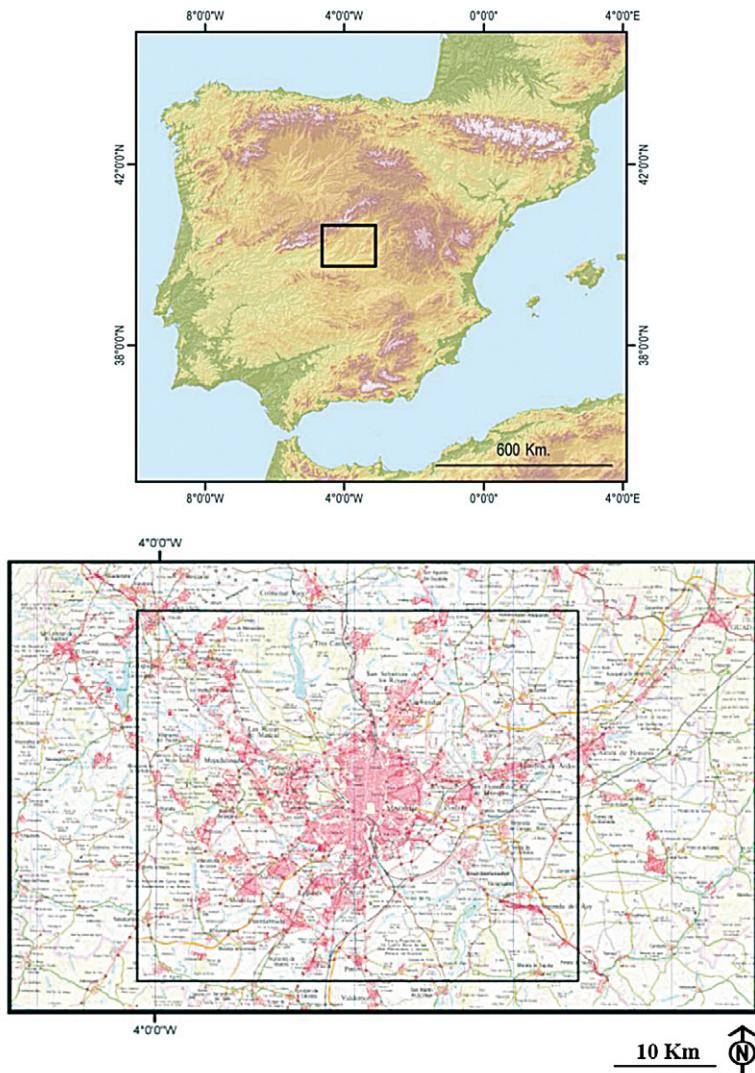


FIG. 1/ Localización del ámbito de estudio.

Fuente: Elaboración propia a partir de Global Multi-Resolution Terrain Elevation Data 2010 (USGS) y de la base topográfica MTN25 (IGN) de España.

3. Metodología y fuentes

La complejidad en la elaboración del modelo ha sido determinante en la utilización de diferentes métodos y fuentes de información. Por ello el apartado se estructura en cuatro subapartados en los que se diferencian, por secuencia de elaboración y fuentes utilizadas: a) análisis y clasificación del comportamiento térmico de los usos de suelo procedentes del Urban Atlas (3.1); b) tratamiento de las variables climáticas (3.2); c) manejo y procesado de la *Land Surface Temperature* de MODIS (3.3); y obtención de

la *Physiological Equivalent Temperature* (3.4). Toda la información obtenida se ha integrado en una malla reticular de 500x500 que cubre una superficie de 2500 km² de Madrid y su entorno metropolitano. Como software de análisis se han combinado técnicas propias del SIG comercial ArcGis 10.2, las ofrecidas por el programa estadístico SPSS v.21 y ciertas funcionalidades de la hoja de cálculo Microsoft Excel. A su vez, se han valorado los diferentes métodos utilizados en el tratamiento térmico de imágenes procedentes de diferentes satélites, como NOAA AVHRR, MODIS, Landsat TM/ETM+, ASTER y

las obtenidas desde plataformas aerotransportadas, como ATLAS (BALLING & BRAZELL, 1988; PU & al., 2006; DUAN & LI, 2016; WENG & al., 2004; LU & WENG, 2006; PU & al., 2006; LO, & al. 1997; SIDQUI & al., 2016). Los resultados obtenidos demuestran la influencia de los diferentes materiales sobre la *Thermal Land Surface Temperature* (LST), especialmente en los contrastes entre áreas con vegetación y superficies artificiales (BUYANTUYEV & WU, 2010; FREY & al., 2007; WENG, & SCHUBRING, 2004; WENG, 2004; AL-HAMDAN & al., 2016).

3.1. Ocupación del suelo

Los usos del suelo y las principales estructuras urbanas se han obtenido del Urban Atlas (FIG. 2) y del índice de compacidad elaborado por el Ayuntamiento de Madrid¹. Urban Atlas (EEA, 2013) ofrece una cartografía de alta resolución y comparable en más de 300 grandes ciudades de la UE. Esta información se elaboró a partir de miles de imágenes de satélites europeos y numerosas fuentes cartográficas locales, incluyendo datos del catastro, y ofrece cobertura suficiente para la cartografía detallada de las grandes zonas urbanas, con datos precisos sobre los diferentes usos (GMES, 2010). En nuestro caso la relación usos de suelo-temperatura resulta fundamental para entender la distribución e intensidad de la isla de calor (DEILAMI & al., 2016; DU & al., 2016).

Los usos de suelo del Urban Atlas se agruparon inicialmente en 8 categorías, simplificando las 16 iniciales en función de criterios de comportamiento térmico estimado (FIG. 3); para cada uso se cuantificaron superficies y porcentajes (ALCAIDE & al., 2013; EEA, 2013). Agrupadas y cuantificadas las variables en la simplificación inicial, se generaron dos grandes agrupaciones en función del grado de permeabilidad de las superficies que permitieron mayor precisión en el análisis estadístico.

3.2. Temperatura del aire, humedad relativa, viento y nubosidad

La información de la temperatura del aire se ha obtenido a partir de los datos de estaciones meteorológicas repartidas por el área urbana y su entorno. El número de estaciones y su localización fueron un serio obstáculo, ya que las redes meteorológicas oficiales tienen como ob-

jetivo fundamental la caracterización del clima regional; además, la creación de una red climática dentro de la ciudad plantea multitud de problemas derivados de la misma complejidad del entramado urbano (OKE, 2006). Por ello, son numerosos los estudios que han utilizado fuentes de información no convencionales (GRIMMON, 2006; AZEVEDO & al., 2016) gracias a las cuales se han podido obtener interesantes resultados. En algunos casos será necesario contar con estaciones de primer orden, sin cambio de emplazamiento y con series largas, para determinar la influencia de la urbanización como agente modificador del clima regional. Por otra parte, será muy útil disponer de redes más densas y de menor calidad pero representativas del entorno próximo, lo que permitirá analizar las diferencias climáticas intraurbanas.

En Madrid existen 3 redes pertenecientes a organismos oficiales que suministran datos diarios y horarios de las principales variables meteorológicas (FIG. 4).

- AEMET (Agencia Estatal de Meteorología) que cuenta con ocho observatorios de los cuales cinco son de primer orden y cuatro de ellos (Barajas, Getafe Cuatro Vientos y Retiro) tienen series largas (desde 1961). Además, tres de ellos se localizan dentro de los límites municipales pero en áreas periféricas o en parques.
- Red de Vigilancia de la Contaminación Atmosférica (9 estaciones)
- Red Municipal (siete estaciones).

Para el análisis de los datos se seleccionó el periodo 2001-2015, con series diarias y horarias de temperatura, humedad y viento. De estas series se han utilizado los máximos y mínimos diarios de temperatura, humedad relativa, viento y nubosidad ya que son consideradas variables esenciales para la estimación de la temperatura de confort. Las bases de datos fueron sometidas a un control de calidad y validación consistente en la identificación y eliminación de los datos erróneos, la sustitución de los mismos y el relleno de lagunas originales con valores estimados a partir de los observatorios vecinos en funcionamiento (BECKERS & RIXEN, 2003; HENN & al., 2013). De forma complementaria se utilizaron redes no oficiales como las de Meteoclimatic y las del grupo GEOCLIMA² que, aunque tienen registros más esporádicos, forman una red de mayor densidad que las anteriores y cubren espacios urbanos más contrastados.

¹ Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad. Dirección General de Sostenibilidad y Control Ambiental

² Grupo de investigación del Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid. Red propia integrada por cinco estaciones.

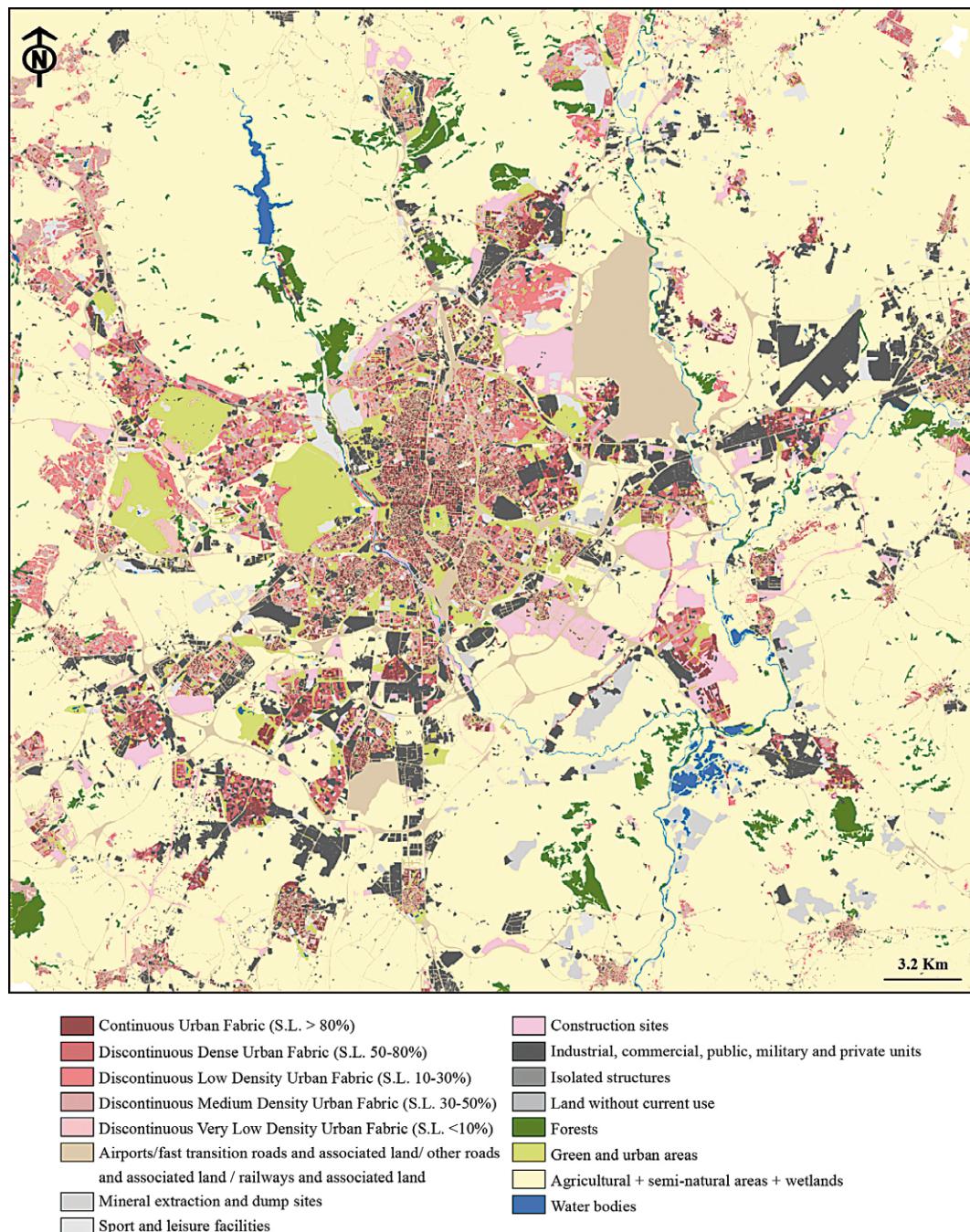


FIG. 2/ Usos de suelo del área metropolitana.

Fuente: Elaboración propia a partir de URBAN ATLAS y de la información planimétrica de la MTN200 del IGN.

FIG. 3/ Usos de suelo en función de criterios de comportamiento térmico estimado.

IMPERMEABLE		PERMEABLE		SIN DEFINIR
Urbano continuo	Vías rápidas	Zonas verdes urbanas	Agrícola	Infraestructuras aisladas
Urbano discontinuo densidad alta	Otras carreteras	Instalaciones deportivas	Baldíos improductivos	Terrenos sin uso definido
Urbano discontinuo densidad media	Ferrocarriles e infraestructuras asociadas		Bosques	Extracciones mineras
Urbano discontinuo densidad baja	Industria			Aeropuertos

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de URBAN ATLAS

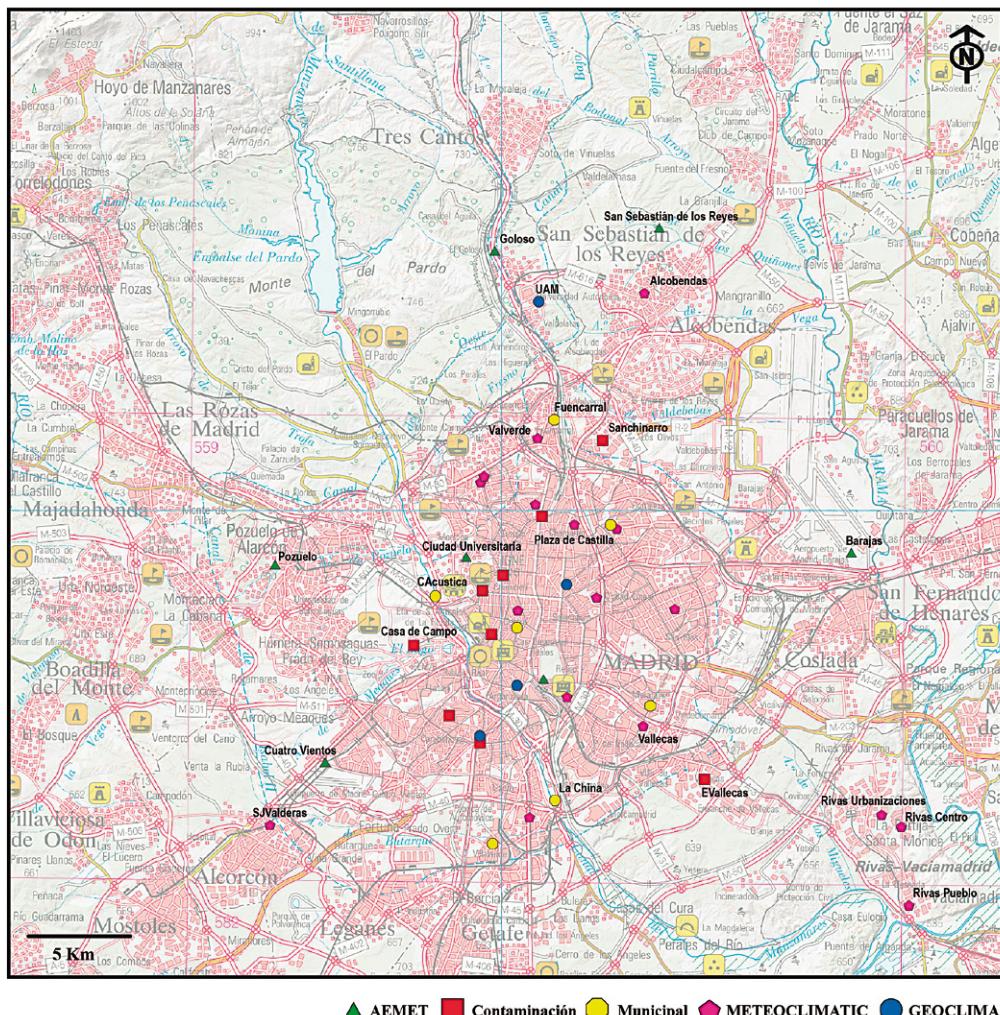


FIG. 4/ Redes meteorológicas del área de Madrid.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ayuntamiento de Madrid, AEMET, METEOCLIMATIC y GEOCLIMA

3.3. Temperatura superficial (*Land Surface Temperature, LST*)

Como referencia para la obtención de la temperatura superficial se utilizó la LST procedente de los productos MODIS MOD11 (*Terra*) y MYD11 (*Aqua*). La información original se seleccionó en el visor de búsqueda y descarga de imágenes del USGS (*United States Geo-*

logical Survey), que cuenta con un menú de descarga que permite detectar qué imágenes tienen óptimas condiciones. La selección del cuadrante se mantuvo fija para las escenas con referencia 17/7 (Horizontal Tile Number/Vertical Tile Number), utilizando la información de temperatura superficial nocturna (hora de pasada aprox. 22:30 PM). La resolución estimada fue de 1 km, aunque está validada para 0.5 Km.

Fig. 5/ Resumen de las características de las imágenes MODIS en los registros de *Thermal Land Surface Temperature*.

A	img	fiadim	ffaim	bp	pr ¹	pr ²	E
2000	14	17/06/2000	11/08/2000	6	6	0	2*
2001	32	02/06/2001	12/08/2001	15	12	0	5**
2002	36	02/06/2002	12/08/2002	18	18	0	0
2003	28	18/06/2003	12/08/2003	14	14	0	0
2004	23	25/06/2004	11/08/2004	12	11	0	0
2005	28	18/06/2005	12/08/2005	14	14	0	0
2006	28	18/06/2006	12/08/2006	14	14	0	0
2007	16	02/06/2007	04/08/2007	0	16	0	0
2008	14	17/06/2008	11/08/2008	0	14	0	0
2009	14	18/06/2009	12/08/2009	0	14	0	0
2010	12	26/06/2010	12/08/2010	0	12	0	0
2011	14	18/06/2011	12/08/2011	0	0	14	0
2012	14	17/06/2012	11/08/2012	0	10	4	0
2013	13	18/06/2013	12/08/2013	0	13	0	0
2014	13	18/06/2014	12/08/2014	0	13	0	0
2015	13	18/06/2015	12/08/2015	0	13	0	0

a: año; img: número de imágenes utilizadas; fiadim: fecha inicial de adquisición de las imágenes; ffaim: fecha final de adquisición de las imágenes; bp: buena precisión; pr¹: precisión razonable; pr²: precisión razonable consultada en http://landweb.nascom.nasa.gov/cgi-bin/QA_WWW/qaFlagPage.cgi?sat=terra the product Science Quality status; e: excluidas (* nubosidad, ** MODIS off)

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las imágenes MODIS para el intervalo 2000-2015

³ General Accuracy Statement, MODIS Land Team 2016.

Se descargaron un total de 312 juegos de imágenes (series de ocho días) e imágenes concretas (datos diarios para los días 12, 13, 14, 15, 16 y 17 de julio de 2015) en formato HDR (imágenes de alto rango dinámico). Cada año se descomponen en lotes o *stacks* con un mínimo de 11 *datasets* que contienen información de temperatura superficial, calidad y precisión del dato recibido, emisividad y nubosidad. El análisis de estas características permitió discriminar aquellas que cumplían unos criterios mínimos de validez (FIG. 5).

La información procedente de MODIS fue implementada en ArcGIS v.10.2 transformando los ficheros HDR referidos a las series LST_Night_1km MODIS_Grid_8_Night_1km_LST y LST_Night_1km MODIS_Grid_Daily_Night_1km_LST a formato GRID. Para optimizar los cálculos y extracciones se generó una máscara con el área de trabajo y se transformaron las imágenes de la proyección sinusoidal nativa al sistema ETRS89. Posteriormente la información fue reescalada a 0.02 tal como se especifica en la guía de referencia del producto MODIS (WAN, 2006) y se realizó una conversión de grados Kelvin (imágenes originales) a grados centígrados.

Incorporada la información en ArcGIS v.10.2 se realizó una extracción múltiple de cada imagen utilizando como referencia una cuadricula de 500X500 metros en formato *shapefile* que arrojó, para el ámbito considerado, un total de 9999 puntos. Cada punto está referido a un par de coordenadas en el que figuran los valores de temperatura en grados centígrados. Generados los ficheros *shapefile* se realizó una interpolación con los valores de cada campo lo que permitió obtener hasta 16 ficheros GRID para la noche: diaria y media de la serie de años elegida y 12 ficheros para el periodo comprendido entre el 12 y el 17 de julio de 2015.

3.4. Temperatura fisiológica

Como indicador de los impactos asociados a la isla de calor son muchos los autores que utilizan la temperatura fisiológica equivalente o índice PET (MATZARAKIS & al., 1999; MATZARAKIS & AMELUNG, 2008; ALCOFORADO & ANDRADE, 2006; MIRZAEI & HAGHIGHAT, 2010; REN & KATXSCHNER, 2011; SANGINÉS CORAL, 2013; KETTERER & MATZARAKIS, 2014; HUANG & CADENASSO, 2016).

La PET se expresa en °C y en su cálculo intervienen la temperatura del aire, la humedad y el viento, además de la radiación solar y la emitida por los materiales que componen el escenario urbano. Todas estas variables influyen en el balance de radiación entre el cuerpo humano y en su entorno y expresa, de forma mucho más realista, las sensaciones térmicas percibidas.

El índice PET ha sido calculado con el modelo de radiación y bioclimático RayMan (MATZARAKIS, 2009)⁴ que permite la estimación de flujos de radiación y flujos térmicos. Como variables de entrada se utilizaron las series disponibles de temperatura del aire y de temperatura superficial obtenida de MODIS⁵, calculándose parámetros como la humedad relativa y cubierta nubosa (MATZARAKIS & AMELUNG, 2008); por último, el viento medio se calculó a partir del modelo de MARTILLI (2002 y 2015). Como valores de referencia se considera que una PET de 43°C indica que el ocupante de una sala, en la que la temperatura del aire fuese de 43°C, alcanzaría el mismo grado de estrés térmico que en las condiciones externas donde se registra el valor enunciado. A su vez, las condiciones ambientales se reducen a una temperatura media radiante igual a la del aire, una velocidad del aire de 0.1 m/s y una humedad relativa del 50%. En estas condiciones la neutralidad térmica, o lo que es lo mismo, la sensación de confort se alcanza con una PET de 20°C⁶.

3.5. Modelización espacial y análisis de correlaciones

Como paso previo a la modelización, se testeó la validez del modelo mediante un análisis de correlación múltiple entre las temperaturas mínimas medias diarias, la temperatura superficial y la humedad relativa y el índice de compacidad, el área construida densa, el área impermeable, las zonas permeables y los suelos agrícolas y forestales (FIG. 6). Este método se aplicó a los días normales de verano (temperaturas máximas en Barajas inferiores a 36,5 °C) y a los días cálidos (temperatura máxima en Barajas superior a 36,5). Los resultados obtenidos arrojaron correlaciones positivas y significativas (95% p < 0,05) mientras que, para superficies permeables, áreas de bosque y zonas agrícolas, fueron negativos. Datos similares, pero a la inversa, presenta la humedad relativa con valores negativos en las zonas construidas y positivos en las

⁴ <http://www.mif.uni-freiburg.de/rayman/intro.htm>.

⁵ Debido a que se presenta un modelo nocturno prescindimos de la radiación e incorporamos la temperatura superficial.

⁶ HÖPPE (2009) lo estima para un varón de 35 años, 1.75

metros de estatura y 75 kg de peso considerando ropa adecuada a las condiciones normales del entorno, 0.5 clo en verano y 1.8 en invierno y con una actividad reducida a un paseo tranquilo a 4 km/h y en terreno llano lo que representa una producción de calor interno equivalente a 2 metros.

Fig. 6/ **Matriz de correlación simplificada entre las variables climáticas y las principales variables urbanas.**

		Tmin_ver	Tmin_dc	VVdc	Hrmxmd
Compacidad	Correlación de Pearson	,607**	,598**		-0,555**
	Sig. (bilateral)	0,002	0,003		0,007
	N	23	23		22
Urbano	Correlación de Pearson	,544**	,497**	-0,373	-0,616**
	Sig. (bilateral)	0,003	0,008	0,087	0,001
	N	27	27	22	26
Permeable	Correlación de Pearson	-,522**	-,523**		0,547**
	Sig. (bilateral)	0,005	0,005		0,004
	N	27	27		26
Agrícola/ forestal	Correlación de Pearson	-,466*	-,464*		0,382
	Sig. (bilateral)	0,014	0,015		0,054
	N	27	27		26
Impermeable	Correlación de Pearson	,420*	,381*	-0,381	-0,434*
	Sig. (bilateral)	0,029	0,05	0,08	0,027
	N	27	27	22	26

**. La correlación es significativa en el nivel 0,01 (2 colas); *. La correlación es significativa en el nivel 0,05 (2 colas); Tmin_ver: temperatura mínima de verano; Tmin_dc: temperatura mínima días cálidos; Tmin_jl2015: temperatura mínima julio 2015; VVdc: velocidad del viento en los días cálidos; Hrmxmd: humedad relativa máxima media; CompMd: compacidad media; permeable: usos urbanos, infraestructuras de transporte y uso industrial; impermeable: usos agrícolas, forestal y zonas verdes urbana

Fuente: Elaboración a partir de URBAN ATLAS, Ayuntamiento de Madrid y datos propios

Fig. 7/ **Parámetros significativos del modelo de regresión lineal múltiple entre las variables climáticas y las urbanas.**

Variable	coeficiente R	coeficiente R ²	Error medio	RMSE	BIAS
Tmínima verano (°C)	0,821	0,675	1,39	2,3	-0,6
Tmínima días cálidos (°C)	0,843	0,710	1,46	2,7	0,4
Humedad relativa (%)	0,864	0,746	4,24	4,4	5,4

Fuente: Elaboración propia a partir de URBAN ATLAS

zonas verdes, agrícolas y forestales. El viento medio se correlacionó negativamente con las zonas construidas, sin embargo, los niveles de significación son muy débiles, por lo que se optó por utilizar valores medios siguiendo a MARTILLI (2002 y 2015).

Validado el método, se realizó una regresión múltiple en la que, como dependiente se consideró la variable climática correspondiente y, como predictoras, el resto; la FIG. 7 muestra los estadísticos más significativos resultantes de la correlación. El 71% de la varianza espacial queda explicada en el caso de las temperaturas y en torno al 75% en el de la humedad relativa. Se consideraron variables predictoras, una vez eliminadas aquellas que no cumplen los criterios de calidad exigidos, el índice de compacidad (potenciador térmico), el porcentaje de área impermeable (inhibidor térmico) y las superficies permeables, agrícolas y forestales y el porcentaje de suelo urbano (inhibidores de la humedad).

En el caso de la temperatura superficial obtenida de las imágenes MODIS, los datos se interpolaron considerando los centroides de la malla de referencia (50x50 m). En total se realizaron 15 interpolaciones con las medias de las imágenes para el verano (mediados de junio-mediados de agosto) en período nocturno y en el intervalo 2000-2015. Del mismo modo, se obtuvo la temperatura superficial para las olas de calor de los años 2003, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2013, 2014 y 2015. Los valores mostraron una excelente distribución espacial asegurando el control de la regularidad en la muestra de partida. Esto resultó decisivo en la elección del *krigging* como método de interpolación, ya que resulta óptimo para muestras bien distribuidas espacialmente. En el *kriggeado* se consideró como Z value el valor térmico y se utilizó un método ordinario con un modelo de semivariograma, generando un tamaño de celda de salida de 50X50 metros y considerando un tamaño de la muestra de 9999 puntos.

4. Resultados

4.1. Caracterización de episodios cálidos y de olas de calor

Diversos trabajos realizados recientemente en la península Ibérica muestran la existencia de una temperatura máxima diaria a partir de la cual se observa un incremento acusado de la mortalidad. Esta varía en función del área

climática en la que nos encontramos debido al factor de adaptación de la población. En el caso de Madrid, la temperatura máxima diaria de *disparo de la mortalidad* es de 36,5°C (GARCÍA HERRERA & al., 2005; DÍAZ & al., 2006). Esta temperatura coincide con la señalada por AEMET en un reciente estudio sobre las olas de calor en España (AEMET, 2015) y corresponde a la máxima diaria registrada en el observatorio del Aeropuerto de Barajas. Considerando este dato y analizando la serie temperaturas diarias entre 1961 y 2015, se ha realizado una delimitación térmica que ha permitido clasificar los días como:

- cálidos: cuando la temperatura máxima registrada en el observatorio de Barajas supera 36,5°C
- olas de calor: cuando durante tres o más días consecutivos la temperatura máxima se mantiene por encima de los 36,5°C.
- días normales de verano aquellos en los que la temperatura máxima no alcanza los 36,5°C.

Entre 1961 y 2015 todos los años, excepto 1977, han registrado algún día clasificado como cálido y un número muy elevado de años con olas de calor. En total se han contabilizado 634 días cálidos de los cuales 412, con una duración media de 4,7 días, han correspondido a olas de calor. Analizando la serie se observa un importante aumento a partir del quinquenio 80-85 que se mantiene hasta la actualidad, aunque no de forma regular (FIG 8).

Destacan los quinquenios 1991-1995 con 100 días cálidos y 16 olas de calor y el más reciente (2011-2015) con 102 días y 11 olas de calor. En estos dos períodos se registraron las dos olas de calor más largas, ambas comenzaron a finales de junio y se mantuvieron hasta agosto, con un total de 3 olas en 2015 y 4 en 1991. La mayor duración correspondió a la de 2015 que comenzó el 27 de junio y se mantuvo hasta el 17 de julio; un total de 21 días de los cuales 10 las temperaturas máximas superaron los 39°C y en 15 las temperaturas mínimas se mantuvieron por encima de 20°C. La situación se repitió entre el 26 y el 29 de julio y el 3 y el 7 de agosto. La de 1991 tuvo una duración de 26 días, distribuidos en cuatro episodios de 3, 10, 4 y 9 días con máximas diarias similares a la anterior pero un número de noches cálidas bastante menor. Entre 2001 y 2015 todos los años han registrado, al menos, una ola de calor y en cuatro casos con una duración superior a 9 días (FIG. 8).

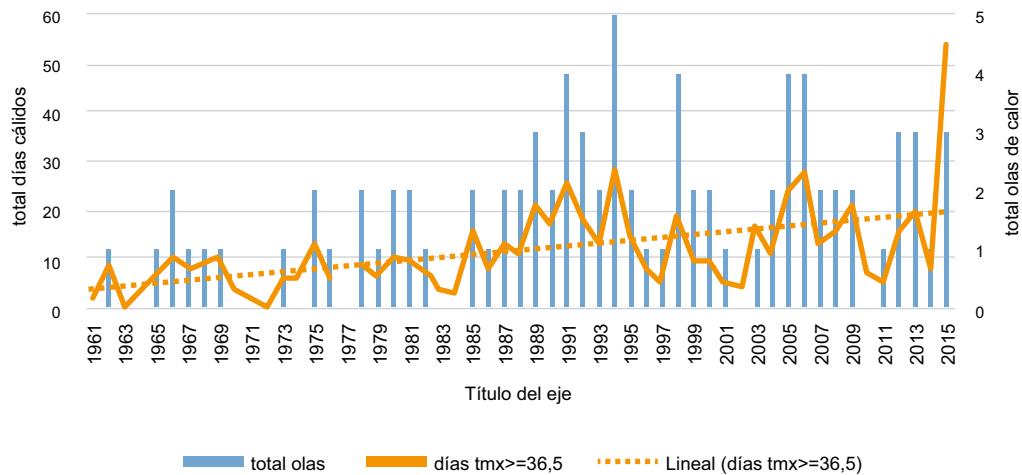


Fig. 8/ Aeropuerto de Barajas. Total de días cálidos, olas de calor y líneas de tendencia (1961-2015).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la AEMET

4.2. Distribución e intensidad espacial de la isla de calor

La distribución espacial de las islas de calor nocturnas se ha obtenido a partir de la cartografía de las temperaturas mínimas diarias del aire, de la superficie y de la temperatura fisiológica en los días normales de verano y en los días cálidos. Se obtuvo como resultado un GRID con una resolución de 50X50 m para la isla superficial, para la temperatura del aire homogeneizada (red de observatorios estatal,

municipal y urbana) y para el índice PET. Las diferentes intensidades de las islas de calor se han obtenido como la diferencia entre los valores registrados en cada pixel y el valor medio correspondiente a los usos no urbanos del conjunto de la imagen. Las intensidades de cada una de las islas de calor analizadas (superficial, del aire y fisiológica), se han agrupado en cinco categorías (FIG 9) siguiendo las pautas marcadas en trabajos anteriores (FERNÁNDEZ GARCÍA, 1996). A su vez, se ha realizado una estimación porcentual de su superficie respecto al área total considerada (FIG 9).

Fig. 9/ Superficie de las distintas categorías de intensidad para las diferentes islas de calor en verano y en los días cálidos.

Tipo	Umbral	Verano (%)			Días cálidos (%)		
		ICsu	ICair	ICpet	ICsu	ICair	ICpet
Débil	0 a 2 °C	47,7	31,4	29,3	38,8	27,9	26,3
Moderada	2 a 4 °C	10,8	16,4	18,0	9,8	15,4	16,3
Fuerte	4 a 6 °C	0,1	8,4	9,7	1,2	11,0	10,3
Muy fuerte	6 a 8 °C	0,0	1,7	3,0	0,0	3,2	6,3
Extremadamente fuerte	> 8 °C	0,0	0,0	1,1	0,0	0,5	2,2
% ocupado por la isla de calor		58,6	57,9	61,1	49,8	57,3	61,4

ICsu: isla de calor superficial; ICair: isla de calor del aire; ICpet: isla de calor PET

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la AEMET

Entre los aspectos más destacables señalar la extensión que ocupa la isla de calor (FIGS. 10, 11 y 12), que supone en torno al 60% de la superficie total del área metropolitana en las situaciones normales de verano (entre 57,9% y 61,1%). Esta situación varía muy poco durante los períodos cálidos, salvo en el caso de la isla de calor superficial, que disminuye un 7%. Este contraste entre el verano y los días cálidos se puede comprender si consideramos que los registros superficiales están condicionados por la naturaleza de las superficies y por la menor

capacidad de enfriamiento que tiene la ciudad compacta frente a las áreas periurbanas, con refrigeraciones más rápidas.

En el caso de la isla del aire (FIG. 9 y FIG. 11) la superficie ocupada por la isla se mantiene en los dos períodos considerados, con un ligero descenso en los períodos cálidos (57,9% y 57,3%, respectivamente) pero experimenta un incremento porcentual del 2,6% en el intervalo de fuerte y de 1,5% en el de muy fuerte.

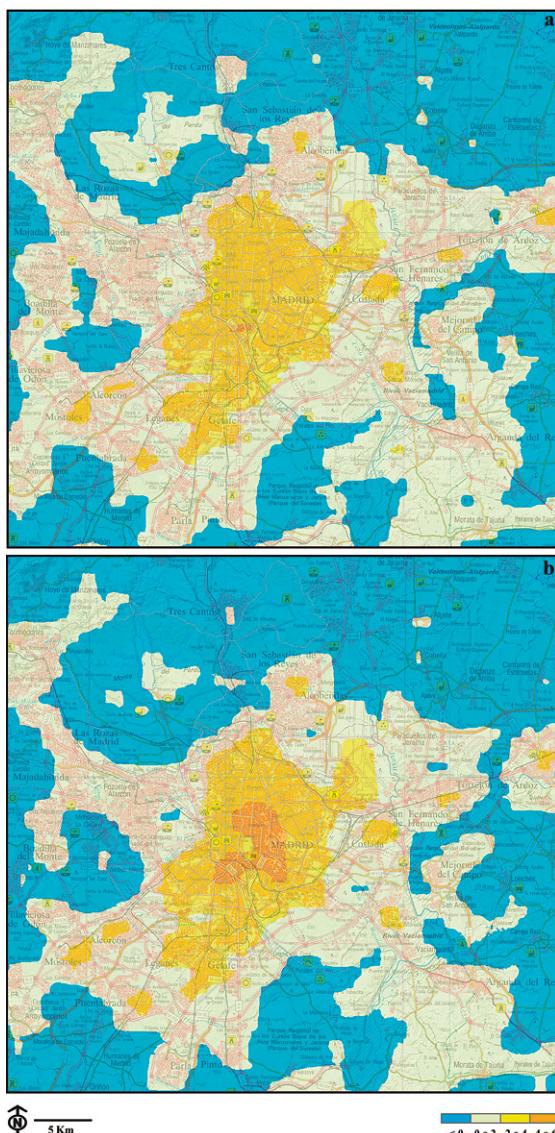
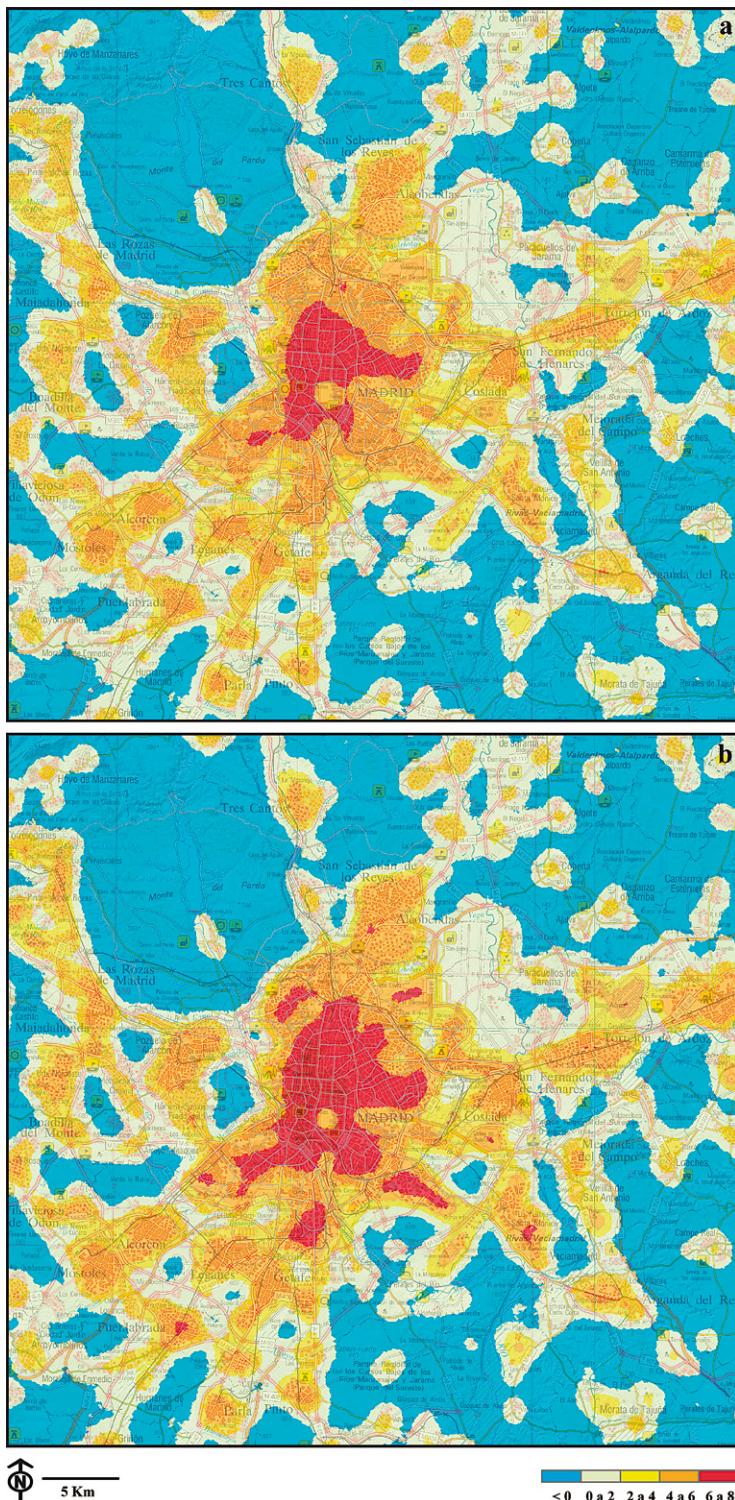


FIG. 10/ Distribución espacial de la isla de calor superficial nocturna en verano (a) y en los días cálidos (b)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos MODIS y de la Base topográfica MTN200 (IGN) de España

Fig. 11/ **Distribución espacial de la isla de calor del aire nocturna en verano (a) y en los días cálidos (b).**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ayuntamiento de Madrid, AEMET, METEOCLIMATIC y GEOCLIMA y de la Base topográfica MTN200 (IGN) de España

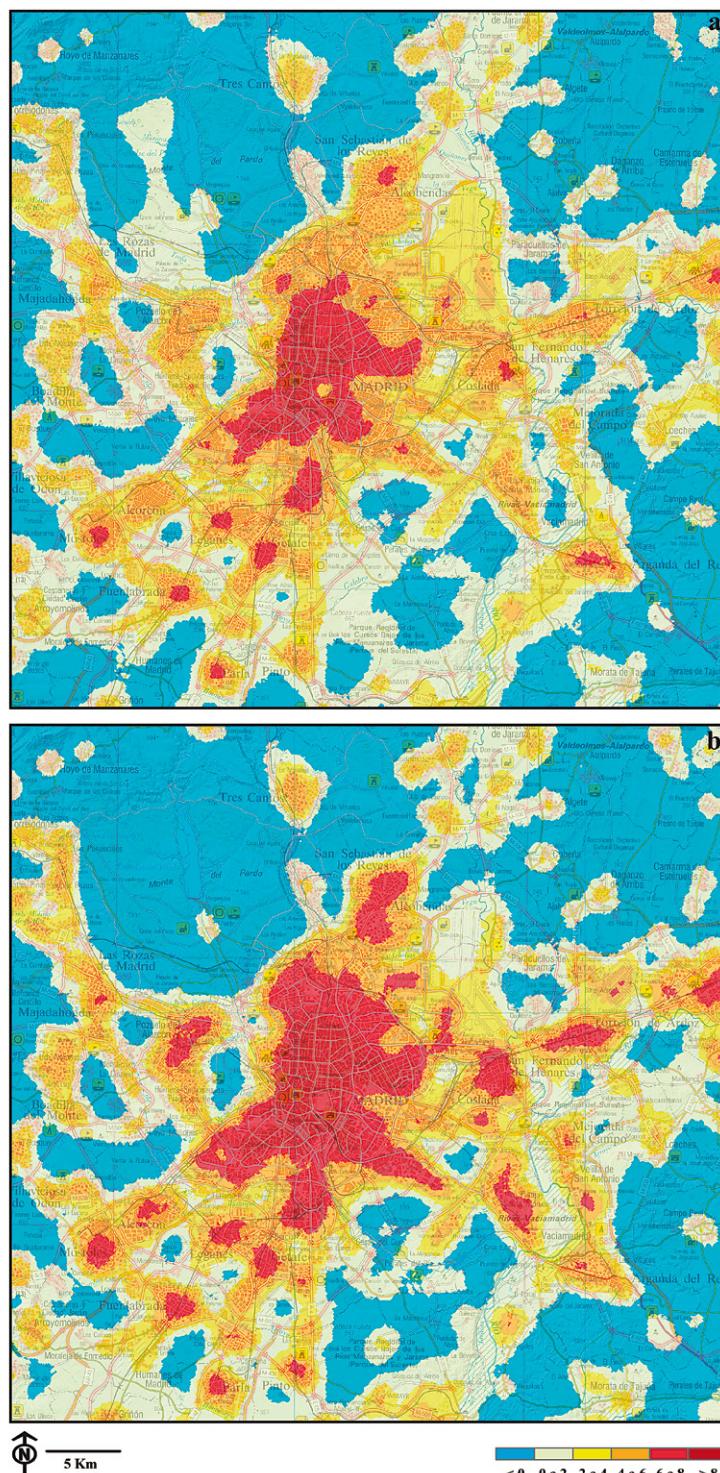


FIG. 12/ Distribución espacial de la isla de calor bioclimática nocturna en verano (a) y en los días cálidos (b).

Fuente: Elaboración a partir de datos propios y de la Base topográfica MTN200 (IGN) de España.

La isla bioclimática (FIG 9 y FIG. 12) es la que ocupa una mayor extensión con un 61,1% en los días normales de verano y un 61,4% en los días cálidos. La inclusión de otras variables como el viento, la humedad y la temperatura superficial explicaría estas diferencias respecto a las otras dos y, como señalamos anteriormente, es el mejor indicador del efecto negativo de la ciudad como factor de agudización del calor. Además, las diferencias respecto a la isla superficial y del aire, alcanzan una mayor relevancia en los días cálidos, especialmente en las categorías de fuertes y muy fuertes en las que la isla fisiológica representa el 8,5% del área ocupada por la isla, frente al 3,7% de la del aire.

4.3. Intensidad e índice de impacto de la isla de calor

Para determinar el impacto de la isla de calor se han considerado dos índices, el primero

considera la intensidad de la isla de calor del aire en los días cálidos de verano y, el segundo, el estrés térmico derivado de la PET. En el primer caso, las categorías que parecen en la (FIG. 9) se han categorizado de 0 a 4 (débil=0 y muy fuerte=4) y la PET de 0 a 3 ($< 20 = 0$; $20 - 21 = 1$; $21 - 22 = 2$; $> 22 = 3$) utilizando como valor de referencia 20°C , que se considera como umbral a partir del cual las noches son cálidas. La suma de ambos índices nos ha permitido elaborar hasta 8 rangos de valoración de impacto de la isla de calor (FIG. 14). Destacar que, tras aplicación del índice, un 30,2% del área se incluye en alguna categoría de impacto. De esta superficie el 1,7% (4039,1 has) puede considerarse dentro de la categoría de *hot spot* y se localiza, casi en su totalidad, en el casco histórico de Madrid (FIG. 13). La modelización espacial y la representación cartográfica de este índice, resultan de especial importancia a la hora de plantear una zonificación térmica orientada a la planificación local y supramunicipal.

FIG. 13/ Índice de impacto y superficie ocupada.

Tipo	Índice	Área (Ha)	Área (%)
Nulo	0	171648,4	69,9
Débil	1	37769,1	15,4
Débil +	2	26912,1	11,0
Moderado	3	5151,4	2,1
Moderado +	4	2216,2	0,9
Fuerte	5	494,2	0,2
Fuerte +	6	690,4	0,3
Muy fuerte	7	638,3	0,3
TOTAL		245520,3	100,0

Fuente: Elaboración propia.

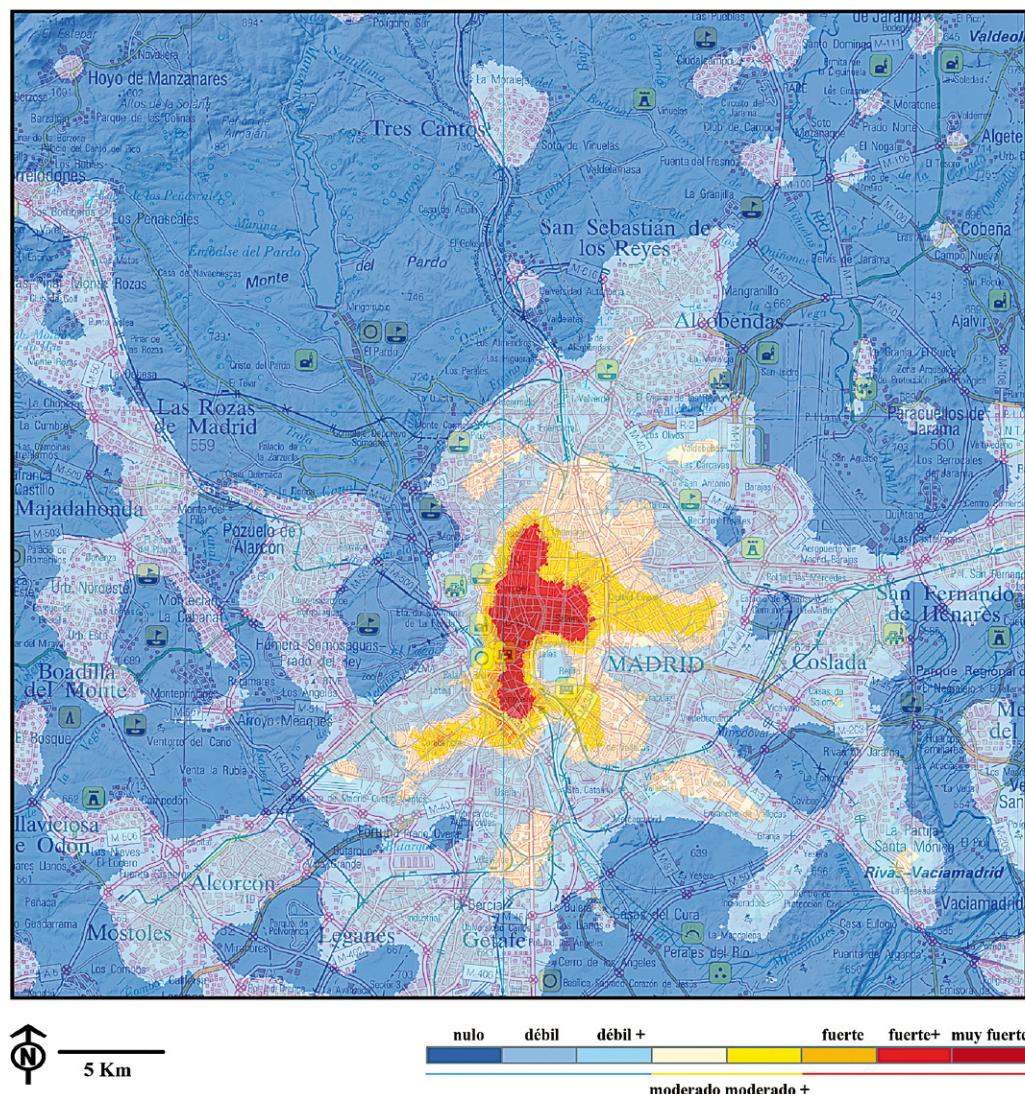


FIG. 14/ Índice de impacto de la isla de calor.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos propios y de la Base topográfica MTN200 (IGN) de España.

5. Conclusiones

La ciudad se configura como un espacio en el que se alteran las condiciones del clima regional y donde se generan, en muchos casos y en especial en los períodos más cálidos del verano, unas particulares condiciones climáticas. A lo anterior se suma el calor típico de los veranos de Madrid, que se agudiza como

consecuencia de la isla de calor urbana. El análisis individual y en conjunto de las islas de calor es el paso previo a la comprensión del efecto urbano y su reflejo en las variables que influyen en el clima urbano y en el bienestar de sus habitantes. Además, resulta fundamental la incorporación a las islas del aire y superficial de factores modelizados como el viento y la humedad. Los resultados obtenidos permitieron

determinar cuáles son los impactos sobre el grado de confort y bienestar de sus habitantes en períodos cálidos o de ola de calor. De lo anterior se desprende que el incremento térmico resultante debe de leerse con especial detalle, no desde los valores medios de los días cálidos, sino desde los registros extremos.

La gran extensión ocupada por la isla de calor en Madrid y su área metropolitana, ha supuesto un aumento del estrés térmico estrechamente vinculado con los intensos procesos de artificialización de las últimas décadas. No obstante, también existen amplios sectores que mantienen islas de frescor que contribuyen a refrigerar la ciudad. Por tanto, existe una evidente necesidad de incluir una regulación térmica en el planeamiento que,

necesariamente, esté asociada a una zonificación y a un exhaustivo conocimiento térmico de la ciudad y su respuesta ante fenómenos de calor extremo. Es por ello que resulta de extraordinario interés considerar la ciudad en su dimensión térmica. El trabajo propone una zonificación térmica, basada en los índices de impacto estimados, en cuatro grandes áreas: ámbitos urbanos y metropolitanos en los que se contemplen áreas verdes de cierta extensión y periféricas de compensación térmica, zonas de amortiguación térmica próximas a las áreas de urbanización más compacta; y áreas de protección o transición térmica hacia las zonas de riesgo térmico fuerte o muy fuerte (*hotspot*). La delimitación de estos sectores se considera clave para planificar medidas de regulación, prevención y mitigación frente a episodios extremos de calor.

6. Bibliografía

- AEMET (2015): *Olas de calor en España desde 1975*. Área de Climatología y Aplicaciones Operativas.
- EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY (2017): *Climate change, impacts and vulnerability in Europe. An indicator-based report*.
- ALCAIDE MUÑOZ, J. & al. (2013): «Determinación de green infraestructuras en Madrid y su ámbito metropolitano mediante el análisis comparativo del URBAN ATLAS y el Sistema de Información sobre Ocupación del Suelo en España (SIOSE)». En J. VINUESA ANGULO & al. (coords.), *Reflexiones a propósito de la Revisión General del Plan General de Madrid*, Grupo Trys. P.p. 229-253.
- AL-HAMDAN, M.Z. & al. (2016): «Using Landsat, MODIS, and a biophysical model to evaluate LST in urban centers». *Remote Sensing*, 8(11), 952-970.
- ALIZADEH-CHOOBARI, O. & al. (2016): «Inter-annual variations and trends of the urban warming in Tehran». *Atmospheric Research*, 170: 176-185.
- ALOBAYDI, D. & al. (2016): «The impact of urban form configuration on the urban heat island: The case study of Baghdad, Iraq». Icsdec, 2016 - Integrating Data Science, Construction and Sustainability, 145, 820-827.
- ANDRADE., M.J. & ALCOFORADO, H. (2008): *Global Warming and the Urban Heat Island*. En Marzluff, J. & al. (eds.): *Urban Ecology*. Springer. USA. Pp. 249-262.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID. (2014): *Plan de Energía y Cambio Climático de la ciudad de Madrid-Horizonte 2020*. Madrid.
- AZEVEDO, J. A. & al. (2016): «Quantifying the daytime and night-time urban heat island in Birmingham, UK: A comparison of satellite derived land surface temperature and high resolution air temperature observations». *Remote Sensing*, 8(2): 153-156.
- BAHI, H. & al. (2016): «Effects of urbanization and seasonal cycle on the surface urban heat island patterns in the coastal growing cities: A case study of Casablanca, Morocco». *Remote Sensing*, 8(10): 829-840.
- BALLING, R.C. JR. & S.W. BRAZEL (1988): «High-resolution surface temperature patterns in a complex urban terrain». *Photogrammetric Engineering & Remote Sensing*, 54: 1289-1293.
- BECKERS, J.M. & M. RIXEN (2003): «EOF calculations and data filling for incomplete oceanographic datasets». *Journal of Atmospheric and Oceanic Technology*, 20, p. 1839– 1856.
- BERARDI, U. & Y. WANG (2016): «The effect of a denser city over the urban microclimate: The case of Toronto». *Sustainability*, 8(8): 822-832.
- BUYANTUYEV, A. & J. Wu (2010): «Urban heat islands and landscape heterogeneity: Linking spatiotemporal variations in surface temperatures to land-cover and socioeconomics patterns». *Landscape Ecology*, 25: 17–33.
- CHEN, L., YU, B. & al. (2016): «Intra-urban differences of mean radiant temperature in different urban settings in shanghai and implications for heat stress under heat waves: A GIS-based approach». *Energy and Buildings*, 130: 829-842.
- CORRÊA, P. B. & al. (2016): «Estudo do fenômeno da ilha de calor na cidade de Manaus/AM: Um estudo a partir de dados de sensoriamento remoto, modelagem e estações meteorológicas». *Revista Brasileira De Meteorologia*, 31(2): 167-176.
- DEILAMI, K. & al. (2016): «Correlation or causality between land cover patterns and the urban heat island effect? evidence from Brisbane, Australia». *Remote Sensing*, 8(9): 716.
- DUAN, S. & Z. LI (2016): «Spatial downscaling of MODIS land surface temperatures using geographically weighted regression: Case study in northern China». *IEEE Transactions on Geoscience and Remote Sensing*, 54 (11): 6458-6469.

- Du, H. & D. WANG & al. (2016): «Influences of land cover types, meteorological conditions, anthropogenic heat and urban area on surface urban heat island in the Yangtze River Delta urban agglomeration». *Science of the Total Environment*, 571: 461-470.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, F. & D. RASILLA (2008): «Olas de calor e influencia urbana en Madrid y su área metropolitana». *Estudios Geográficos*, LXIX, 265: 495-518.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, F. (2010): Cambio climático y espacios urbanos. En F. Fernández & E. Galán & R. Cañada (eds.). *Clima, ciudad y ecosistemas*. Publicaciones de la Asociación Española de Climatología AEC, Serie A, nº 7. Pp. 17-22.
- & al. (2013): La isla de calor en Madrid durante los períodos cálidos: evaluación de impactos y propuestas de actuación. En J. Vinuesa Angulo & D. Porras & J.M de la Riva & F. Fernández García (coords.), *Reflexiones a propósito de la Revisión General del Plan General de Madrid*, Grupo Trys. P.p. 229-253.
- FERNÁNDEZ, F. & al. (2016): *Estudio de detalle del clima urbano de Madrid*. Informe inédito para el Ayuntamiento de Madrid (Área de Medio Ambiente y Sostenibilidad).
- FISCHER P. & al. (2003): «Air pollution related deaths during the 2003 heat wave in the Netherlands». *Atmospheric Environment*, 38 (8): 1083-1085.
- FREY, C. & al. (2007): Urban radiation balance of two coastal cities in a hot and dry environment. *International Journal of Remote Sensing*, 28 (12): 2695-2712.
- GARCÍA PALOMARES, J. C. & J. C. ALBERI, (2005): «Mortalidad en la ciudad de Madrid durante la ola de calor del verano de 2003». *GeoFocus*, 5: 19-39.
- EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY. Mapping Guide for a European Urban Atlas. Document Version 1.1. <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/urban-atlas/mapping-guide>, [20 de diciembre de 2015].
- HAINES, A., R.S. & al. (2006): «Climate Change and Human Health: Impacts, Vulnerability, and Mitigation». *Lancet*, 367 (9528): 2101-2109.
- HART, M. & D.J. SAILOR (2008): «Quantifying the influence of land-use and surface characteristics on spatial variability in the urban heat island». *Journal of Theoretical and Applied Climatology*, 95: 397-406.
- HENN, B. & & al. (2013): «Comparison of Methods for Filling Gaps in Hourly Near-Surface Air Temperature Data». *Journal of Hydrometeorology*, 14: 929-945.
- HÖPPE, P.R. (2016): «The physiological equivalent temperature – a universal index for the biome-teorological assessment of the thermal environment». *International Journal of Biometeorology*, 43: 71-75.
- HUANG, G., & CADENASSO, M. L. (2016): «People, landscape, and urban heat island: dynamics among neighborhood social conditions, land cover and surface temperatures». *Landscape Ecology*, 31(10): 2507-2515.
- KUNST, A.E. & al. (1993): «Outdoor air temperature and mortality in the Netherlands: a time-series analysis». *American Journal of Epidemiology*, 137: 331-341.
- LASCHEWSKI, G. & G. JENDRITZKY (2002): «Effects of the thermal environment on human health: an investigation of 30 years of daily mortality data from SW Germany». *Climate Research*, 21: 91-103.
- LO, C. P. & al. (1997): «Application of high-resolution thermal infrared remote sensing and GIS to assess the urban heat island effect». *International Journal of Remote Sensing*, 18: 287-304.
- LU, D. y Q. WENG (2006): «Spectral Mixture Analysis of ASTER Images for Examining the Relationship between Urban Thermal Features and Biophysical Descriptors in Indianapolis, United States». *Remote Sensing of Environment*, 104(2): 157-167.
- MATZARAKIS, A. & al. (1999): «Applications of a universal thermal index: physiological equivalent temperature». *International Journal of Biometeorology*, 43: 76-84.
- & B. AMELUNG (2008): Physiological Equivalent temperature as Indicator for Impacts of Climate Change on Thermal Comfort of Humans. En M.C. Thomson et al. (eds.), *Seasonal Forecasts, Climatic Change and Human Health*, 161 Springer Science + Business Media, Pp. 161-172.
- SAVIO, P. & al. (2006): *Mitigating New York City's Heat Island with Urban Forestry, Living Roofs, and Light Surfaces*. New York City Regional Heat Island Initiative, The New York State Energy Research and Development Authority. Albany NY.
- MORRIS, C.J.G. & al. (2001): «Quantification of the influences of wind and cloud on the nocturnal urban heat island of a large city». *Journal of Applied Meteorology and Climatology*, 40: 169-182.
- PURRILL, P. & al. (2006): «Assessment of multi-resolution and multi-sensor data for urban surface temperature retrieval». *Remote Sensing and Environment*, 104 (2): 211-225.
- RASILLA, D. & F. FERNÁNDEZ GARCÍA (2005): «A proposal of a daily relative comfort index: relationships with atmospheric circulation in the Iberian Peninsula». *Annalen der Meteorologie. Offenbach am Main (Germany)*, Deutscher Wetterdienst: 406-410.
- RUNNALLS, K.E. & T.R. OKE (2000): «Dynamics and controls of Vancouver's near-surface urban heat island». *Physical Geography*, 21: 283-304.
- SIDIQUI, P. & al. (2016): «Spatio-temporal mapping and monitoring of urban heat island patterns over Sydney, Australia using MODIS and Landsat-8.20». *4th International Workshop on Earth Observation and Remote Sensing Applications (EORSA)*.
- SOBRINO, J.A. & al. (2008): «Thermal remote sensing in the framework of the SEN2FLEX project: field measurements, airborne data and applications». *International Journal of Remote Sensing*, 29 (17-18): 4961-4991.

- & al. (2012): «Impact of spatial resolution and satellite overpass time on evaluation of the surface urban heat island effects». *Remote Sensing of Environment*, 117: 50–56.
- SVENSSON, M. K. & I. ELIASSON (2002): «Diurnal air temperatures in built-up areas in relation to urban planning». *Landscape and Urban Planning*, 61 Issue 1 (15): 37-54.
- TOMLINSON, C.J. & al. (2010): «Derivation of Birmingham's summer surface urban heat island from MODIS satellite images». *International Journal of Climatology*, 32 (2): 214–224.
- UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UN-Habitat) (2011): *Cities and Climate Change*. Earthscan, London.
- UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UN-Habitat) (2015): *Urban-LEDS Project Synthesis Report*. United Nations Human Settlements Programme, Nairobi.
- VANDENTORREN, S & al. (2004): «Mortality in 13 French cities during the August 2003 heat wave». *American Journal of Public Health*, 94 (9): 1518–1520.
- VOOGT, J.A. & T.R. OKE (2003): «Thermal remote sensing of urban areas». *Remote Sensing of Environment* (special issue on Urban Areas), 86: 370-384.
- WENG, Q.; LU, D. & SCHUBRING, J. (2004): «Estimation of land surface temperature-vegetation abundance relationship for urban heat island studies». *Remote Sensing of Environment*, 89 (4), p. 467-483.

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
Vol. L, Nº 195, primavera 2018
ISSN: 1133-4762
Págs. 121-134

A propósito de la prevalencia de la evaluación ambiental de planes: el Sector Cala Mosca en Orihuela (Alicante)

Mercedes ALMENAR-MUÑOZ

Dra. en Derecho, Profesora-Departamento de Urbanismo
Universidad Politécnica de Valencia

RESUMEN: Se analiza la indiscutible relevancia que ha ido cobrando la administración ambiental como autoridad pública protectora de los valores constitucionales de preservación y protección del medio ambiente, abordando la fortaleza del órgano ambiental frente al urbanístico, especialmente desde la promulgación de la Directiva 2001/427CE, conocida como de evaluación ambiental estratégica. Asimismo, se aborda una de las disfunciones de la evaluación ambiental como es la ejecución de ámbitos previstos en planes generales no sometidos a evaluación ambiental, que ha generado no pocos conflictos entre las administraciones públicas, local y autonómica, y los operadores privados de estas actuaciones urbanísticas. Como ejemplo ilustrativo de esta problemática se analiza la causa abierta por la Comisión Europea frente al desarrollo urbanístico del sector D-1 «Cala Mosca» en el municipio de Orihuela (Alicante) y la posición de la Unión Europea en otros asuntos similares. También, se delimita el régimen jurídico para el desarrollo, en su caso, del planeamiento no evaluado ambientalmente y afectado por alguna figura de protección ambiental. Finalmente, esa prevalencia de la protección del medio ambiente también se trata a nivel jurisprudencial, planificación medioambiental versus planificación urbanística.

DESCRIPTORES: Órgano ambiental. Administración ambiental. Legislación ambiental. Evaluación ambiental. Planeamiento ambiental.

Recibido: 02.02.2017; Revisado: 11.07.2017

Correο electrónico: meralmuo@urb.upv.es

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

On the prevalence of Environmental Impact Assessment of Plans: Cala Mosca Sector in Orihuela (Alicante)

ABSTRACT: Given the indisputable entity that has received environmental management in planning since the enactment of Directive 2001 / 42/CE, known as Strategic Environmental Impact Assessment, the paper analyzes its prevalence in front of town planning bodies, its organization and structure from the origin to its current configuration as the highest organ of environmental protection, in line with the legal requirements to interweave environmental planning with territorial and urban planning. As a particular case, the article shows the dysfunctions of the environmental organ in the Valencian Autonomous Community derived from the late regulation of the strategic environmental assessment process until 2014. This prevalence of the environmental perspective - environmental planning versus urban planning-, is also addressed at jurisprudential level, in order to highlight the conflicts between public, local and autonomous public administrations, and private operators of urban activities, that cause the execution of areas foreseen in plans which have not been subject of environmental assessment. The European Commission's case for the development of the D-1 area «Cala Mosca» in the municipality of Orihuela (Alicante) and the EU's position on similar issues is analyzed as an illustrative example of this problem. Finally, the paper delimitates, where appropriate, the legal regime for development of planning not environmentally evaluated, but affected by some sort of environmental protection.

KEYWORDS: Environmental organ. Environmental public service. Environmental legislation. Environmental assessment. Environmental planning

1. Introducción

S e analiza la magnitud que ha cobrado la evaluación ambiental del planeamiento en los últimos años, abordándose aquellas cuestiones más relevantes desde la aprobación de la Directiva 2001/42/CEE, de 27 de junio, reguladora de la evaluación ambiental estratégica (EAE), con especial referencia al ámbito de la Comunidad Valenciana. Por un lado, se trata la fortaleza del órgano ambiental frente al órgano sustantivo/urbanístico y, por otro, las disfunciones de la normativa de evaluación ambiental derivada de la problemática existente en relación con la ejecución de planes no sometidos al proceso de evaluación ambiental. Por ello, como ejemplo ilustrativo se exponen una serie de expedientes de Queja sustanciados por la Unión Europea sobre la ejecución de proyectos urbanísticos no evaluados.

Finalmente, al objeto de mostrar la posición de los tribunales en este campo se dedica un epígrafe a exponer la jurisprudencia sobre la prevalencia de la planificación ambiental versus la urbanística.

2. La autoridad administrativa en materia de evaluación ambiental. El órgano ambiental

En materia de evaluación ambiental del planeamiento una de las figuras que más protagonismo ha cobrado desde la entrada en vigor de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (LEAE), conocida como evaluación ambiental estratégica, por su innegable prevalencia frente al órgano sustantivo-urbanístico, es la autoridad administrativa en este campo, denominado órgano ambiental, que al contrario que el concepto de órgano sustantivo¹ acuñado recientemente, ya

¹ Llama la atención que ni en la primera Directiva sobre evaluación ambiental, Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio, ni en la primigenia legislación española en la materia, esto es, el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, aparece el término órgano sustantivo, refiriéndose al mismo genéricamente como órgano competente de la autorización o aprobación de un proyecto. Es en el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero,

por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos (TRLEIA) cuando encontramos una definición clara y precisa de órgano sustantivo, en su art. 2.2:

«Aquel órgano de la Administración pública estatal, autonómica o local competente para autorizar o para aprobar los proyectos que deban someterse a evaluación de impacto ambiental».

venía definido desde el primer texto normativo estatal en materia de evaluación ambiental, el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, en su art. 5:

«Se considera órgano ambiental el que ejerza estas funciones en la administración pública donde resida la competencia sustantiva para la realización o autorización del proyecto, art. 5 de Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental».²

Una breve definición sería la de *autoridad administrativa competente en materia de evaluación ambiental*. Atendiendo a la normativa europea aplicable a la evaluación ambiental de planes (Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio) transpuesta al ordenamiento jurídico español en la citada Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, y a nivel autonómico en la Comunidad Valenciana en la Ley 5/2014, de 25 julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP), la competencia para la formulación de las distintos informes ambientales (informe ambiental, Declaración Ambiental Estratégica.....etc.), la ostenta, dependiendo de la naturaleza del proyecto y por tanto de la Administración que ha de conceder la autorización. Llama la atención que el término estratégica no aparece ni en el título ni en el texto de la directiva, aun así recibe coloquialmente ese nombre ya que trata de la evaluación medioambiental en un nivel superior y más estratégico que el de los proyectos, (FERNÁNDEZ DE GATTA-SÁNCHEZ, 2014).

Este novedoso procedimiento de evaluación ambiental estratégica instaurado a raíz de la promulgación de la Directiva 2001/42/CE y de la entrada en vigor de la LEAE de 2006 ha sido objeto de relevantes estudios por la doctrina más autorizada en materia de derecho ambiental español y de evaluación ambiental, MARTÍN (1977 y 2014:7) y GÓMEZ (2011 y 2014), respectivamente y, entre otros, sin ánimo de ser exhaustivos, LÓPEZ (2007), CUYÁS (2007:3), FARINÓS (2011:20), FERNÁNDEZ (2006:10), SANZ (2007:47-73), PENSADO (2015) y HERNÁNDEZ (2008:261-ss).

THÉRIVEL & PARTIDARIO (1996:5) ya pusieron de manifiesto que

«las limitaciones de la EIA que pueden superarse con la EAE incluyen su incapacidad de tener en cuenta los efectos acumulativos de proyectos

múltiples y sucesivos en un campo particular o de centrar la atención en elecciones estratégicas que, de haberse hecho, habrían anulado la necesidad del proyecto considerado en la EIA».

En el caso concreto de la Comunidad Valenciana el órgano ambiental y territorial es el órgano autonómico, dependiente de la Consellería con competencia material en medio ambiente que, en colaboración con el órgano promotor y sustantivo vela por la integración de los aspectos ambientales, junto a los territoriales y funcionales, en la elaboración del plan y emite los preceptivos informes ambientales para la aprobación del planeamiento. Desde 1991 en el que se crea la administración ambiental a través de la institución de la Consejería de Medio Ambiente (AA.VV, 1991) y durante 20 años hasta 2011, en el que se forma la Comisión de Evaluación Ambiental (CEA), el órgano ambiental era unipersonal y recaía en el Director/a General competente en materia de evaluación ambiental, en virtud del Decreto 194/1991, de 28 de octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consellería de Medio Ambiente². En la etapa primigenia esta administración sectorial se denominaba Dirección General de Servicios Ambientales (GARAY, 2013), y para el desarrollo de sus funciones, el referido órgano directivo se estructuraba en dos servicios, el de Programación y Evaluación del Impacto Ambiental y el Servicio de Calidad Ambiental. Sobre la protección y gestión del medio ambiente en aquella etapa inicial en la Comunidad Valenciana deben citarse los estudios de PUIG (1985 y 1991) y ORS & VIÑALS (1995).

Respecto al resto de Comunidades Autónomas, en Cataluña, por ejemplo, no se ha seguido la denominación clásica de órgano ambiental implantado desde 1986 con la Ley de EIA, sino que ha venido denominándose Organismo administrativo de medio ambiente, (AMENÓS & PEÑALVER & TOLDRÀ, 1996: 92). Asimismo, (ESTEVE, 2014: 71) lo denomina órgano evaluador ambiental, pero este trabajo acoge la denominación de órgano ambiental al referirnos a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, y órgano ambiental y territorial en relación con la ley urbanística valenciana vigente de 2014 (LOTUP).

Avanzando en el análisis de la relevancia y complejidad que ha ido adquiriendo la administración ambiental valenciana en los últimos años 10 años, como se ha dicho, desde septiembre de 2011 el órgano ambiental es un órgano

² DOCV núm. 1661, de 12 de noviembre de 1991.

colegiado denominado Comisión de Evaluación Ambiental (CEA) creado por el Decreto 135/2011, de 30 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de los Órganos Territoriales, de Evaluación Ambiental y Urbanísticos de la Generalitat, cuya composición inicial fue modificada por el Decreto 123/2013, de 20 de septiembre, del Consell, con el objeto de dar cabida en la Comisión a los jefes de servicio de los servicios territoriales de Urbanismo de Valencia, Alicante y Castellón, al Jefe del Servicio competente en materia de infraestructura verde y paisaje y al Jefe del Servicio en materia de ordenación del territorio.

Esa reforma operada en la constitución inicial de la CEA dando entrada a técnicos de la administración autonómica en el campo del urbanismo y de la ordenación del territorio, ha dado lugar a que la vigente legislación urbanística valenciana de 2014 se aparte del término clásico de órgano ambiental que han ido recogiendo las sucesivas normas ambientales estatales y autonómicas, y lo denomina órgano ambiental y territorial, cuya definición se recoge en el art. 48 b) LOTUP:

«Órgano ambiental y territorial: es el órgano autonómico, dependiente de la consellería competente en ordenación del territorio y medio ambiente que realiza el análisis técnico de los expedientes de evaluación ambiental y territorial, formula las declaraciones ambientales y territoriales estratégicas, y que, en colaboración con el órgano promotor y sustantivo, vela por la integración de los aspectos ambientales, junto a los territoriales y funcionales, en la elaboración del plan o programa. Podrá delegarse el ejercicio de las competencias en esta materia en los ayuntamientos, siempre que se trate de planes que afecten única y exclusivamente a la ordenación pormenorizada definida en la presente ley y se acremente disponer

³ Competencias de la CEA recogidas en el art. 10 del Decreto 135/2011, de 30 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de los Órganos Territoriales, de Evaluación Ambiental y Urbanísticos de la Generalitat:

1. Adoptar acuerdos sobre la necesidad de someter un plan o programa a Evaluación Ambiental Estratégica en los términos previstos en los artículos 3.3 y 4 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.
2. Emitir los documentos de referencia a que se refiere el artículo 9 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, citada.
3. Adoptar acuerdos sobre las memorias ambientales en las evaluaciones ambientales de planes y programas que se sometan a su consideración, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, citada.
4. Emitir informe sobre los criterios estratégicos ambientales, los principios de sostenibilidad y los indicadores de los objetivos ambientales que deban incorporarse en las evaluaciones ambientales estratégicas.
5. Emitir dictámenes y resolver consultas que puedan realizarse en relación con la evaluación ambiental de planes,

de medios técnicos y personales necesarios para el ejercicio de la competencia.»

Como quiera que la normativa sobre la constitución y regulación de la Comisión de Evaluación Ambiental³ no ha sido actualizada a la vigente Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, cuestión por otro lado innecesaria dado que no modifica el contenido del decreto constitutivo, si bien cualquier referencia a la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (LEAE), cabe entenderla efectuada a la vigente ley estatal de evaluación ambiental de 2013⁴.

Debe recogerse la actual configuración de la Generalitat Valenciana instaurada en julio de 2015, que separa orgánicamente el órgano sustantivo (urbanismo) del órgano ambiental, con competencias atribuidas a distintas consejerías, lo que ha venido a reforzar la administración ambiental con separación absoluta del órgano sustantivo. En consecuencia, las competencias se encuentran divididas en dos organismos, la ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, por un lado, y medio ambiente, por otro.

Se pone de relieve una de las novedades introducidas durante la tramitación parlamentaria de la vigente ley urbanística valenciana de 2014 (LOTUP), habida cuenta la discrepancia de las corporaciones locales a la vista del anteproyecto de ley que mermaba la autonomía local en materia de planeamiento en favor de la Generalitat Valenciana, que fue la incorporación de un párrafo final al art. 48.c), que permite la delegación de las competencias propias del órgano ambiental y territorial en la Comunidad Valenciana a favor de los ayuntamientos, cuando se trate de planes que afecten únicamente

programas y proyectos en aplicación de la legislación valenciana.

⁴ En septiembre de 2015 con la nueva estructura orgánica de la Generalitat Valenciana la competencia en materia de evaluación ambiental fue atribuida a la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, con separación absoluta del órgano ambiental del órgano urbanístico.

Decreto 158/2015, de 18 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural. DOCV de 22 de septiembre de 2015. La Generalitat Valenciana ha separado orgánicamente la competencia de la evaluación ambiental del planeamiento (EAE) y de proyectos (EIA), de la aprobación del instrumento de planeamiento/proyecto, atribuyéndolas a dos Consellerías diferentes: la evaluación ambiental a la Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, y el planeamiento territorial y urbanístico a la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

a la ordenación pormenorizada y que acrediten disponer de medios técnicos y personales suficientes, por tanto, aquellas corporaciones locales que tengan residenciada dicha competencia serán a su vez, órgano ambiental y órgano sustantivo de los planes afectantes a la ordenación detallada y competentes de su aprobación definitiva.

Cabe señalar que el espíritu inicial de la LOTUP obligaba al órgano promotor en todo caso y para el desarrollo de cualquier actuación urbanística a efectuar consulta al órgano ambiental autonómico sobre la necesidad de someter el plan o su modificación al proceso de evaluación ambiental, en aras de garantizar la viabilidad ambiental de la actuación pretendida. Así, con este excesivo intervencionismo administrativo de la Generalitat Valenciana, ampliamente contestado por todos los agentes intervinientes en el campo de la ordenación del territorio y el urbanismo (Ayuntamientos, colegios profesionales y promotores privados), no se efectuaba una correcta interpretación de la Directiva EAE.

Respecto al marco jurídico aplicable a los planes tras la entrada en vigor de la legislación urbanística valenciana de 2014 se distinguen los siguientes supuestos:

- A. Si el órgano sustantivo es la Administración General del Estado, se aplica la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, a los planes cuyo procedimiento de EAE se inició posteriormente al 12 de diciembre de 2013 (entrada en vigor) y se aplica la Ley 9/2006, de 28 de abril, si se iniciaron con anterioridad a la entrada en vigor de la ley estatal de evaluación ambiental de 2013.
- B. Si el plan lo aprueba la Generalitat Valenciana o las entidades locales, se aplica la Ley 9/2006, de 28 de abril, y la anterior Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana (LUV) a los planes que hayan iniciado el trámite de información al público con anterioridad al 20 de agosto de 2014, fecha de entrada en vigor de la LOTUP. En este caso, el procedimiento de evaluación ambiental finaliza con la emisión de la Memoria Ambiental por el órgano ambiental con competencia territorial en la Comunidad Valenciana (Comisión de Evaluación Ambiental).
- C. Si el órgano sustantivo es la Generalitat Valenciana o una administración local se aplica la Ley 21/2013, de 9 de diciembre y la Ley 5/2014, de 25 de julio (LOTUP) a los planes cuyos procedimientos de EAE y urbanísticos no hayan iniciado el trámite de

información al público a la entrada en vigor de la LOTUP, esto es, el 20 de agosto de 2014. En este caso, el Documento de Referencia emitido se asimila al Documento de Alcance de la LEA 2013 y el procedimiento de evaluación ambiental finaliza con la emisión de la Declaración Ambiental y Territorial Estratégica (DATE).

Como muestra de la ausencia de incorporación de la Ley estatal 9/2006 de EAE al derecho interno de la Comunidad Valenciana durante el periodo 2006-2014 se tramitaron 177 planes sometidos a EAE y únicamente 15 expedientes finalizaron el procedimiento de evaluación ambiental, (GARCÍA, 2015:122). Esto evidencia que la implantación de la EAE en este ámbito territorial y la ausencia de normativa autonómica en la materia hasta 2014 (LOTUP) produjo el efecto prácticamente paralizante en la tramitación de los planes.

Asimismo, debemos recoger la modificación de la LOTUP articulada en la Ley 10/2015, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, (Ley de Acompañamiento de 2016) que residencia el órgano ambiental y territorial en los Ayuntamientos, sin perjuicio de la asistencia y la cooperación de las diputaciones provinciales, derivándose las siguientes competencias:

1. En los planes urbanísticos que afecten única y exclusivamente a la ordenación pormenorizada del suelo urbano.
2. En los instrumentos de planeamiento urbanístico que en desarrollo del planeamiento evaluado ambientalmente afecten única y exclusivamente a la ordenación pormenorizada del suelo urbanizable.
3. En los planes urbanísticos que afecten única y exclusivamente a la ordenación estructural del suelo urbano que cuente con los servicios urbanísticos efectivamente implantados, sin modificar el uso dominante de la zona establecida en la ordenación estructural.

3. Disfunciones y debilidades: La ejecución de planes no sometidos a evaluación ambiental

3.1. Consideraciones generales

Otra de las cuestiones relevantes en materia de evaluación ambiental de planes que se

aborda, por ser controvertida, es la relativa a la problemática suscitada por la ejecución de ámbitos urbanísticos cuyo planeamiento general no fue sometido al procedimiento de evaluación ambiental. Siguiendo con el caso de la Comunidad Valenciana el procedimiento de evaluación ambiental se regula *ex novo* en la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de la Generalitat Valenciana, de Impacto Ambiental, desarrollada mediante el Decreto 162/1990, de 15 octubre (modificado por el Decreto 32/2006, de 10 de marzo), siendo a partir de su entrada en vigor cuando se instaura en este ámbito territorial el sometimiento de los planes urbanísticos y de ordenación del territorio al procedimiento de evaluación ambiental.

Se analiza cómo caso de estudio los conflictos generados en la Comunidad Valenciana por la ejecución de ámbitos urbanísticos previstos en planes generales no sometidos a evaluación ambiental al haberse tramitado y aprobado con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 9/2000, de 6 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, fecha a partir del cual se establece la exigencia de someter con carácter obligatorio a evaluación ambiental los proyectos de urbanización, complejos hoteleros fuera de las zonas urbanas y construcciones asociadas, centros comerciales y aparcamientos, únicamente cuando dichos proyectos se desarrollaran en zonas especiales sensibles o en humedales incluidos en el Convenio relativo a los Humedales de Importancia Internacional (RAMSAR), (Anexo I, Grupo 10 c.) o se determinará caso por caso por el órgano ambiental (Anexo II. Grupo 6. b).

Hasta el año 2000 no se regula expresamente la obligación de evaluar ambientalmente los proyectos de urbanización y demás citados cuando se ubiquen en zonas especialmente protegidas (LICs, ZEPAs) o en zonas húmedas incluidas en el convenio RAMSAR. Posteriormente, la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio, de evaluación de impacto ambiental (y modificaciones posteriores 97/11/CE y 2003/35/CE), se recoge en el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos, (derogado por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental) y en cuanto a los proyectos de urbanización establecía que únicamente se encontraban sometidos con carácter obligatorio a evaluación ambiental cuando se desarrollaran en

zonas especiales sensibles o en humedales incluidos en el convenio RAMSAR, (Anexo I, Grupo 9 c.3), o cuando lo decidiera el órgano ambiental, caso por caso, (Anexo II, Grupo 7 b.).

Entre las causas más recientes abiertas por la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo se aborda por afectar a materia de este trabajo, la evaluación ambiental del planeamiento y siguiendo en el ámbito de la Comunidad Valenciana, el expediente relativo al desarrollo del Plan Parcial del sector D-1 en el ámbito denominado Cala Mosca en el municipio de Orihuela (Alicante), acompañado del instrumento de programación de la Unidad de Actuación núm. 2. Sobre la última expansión urbanística de la costa alicantina puede citarse una interesante publicación, (MARTÍ & NOLASCO, 2011, 367-378). Como datos base de partida ha de considerarse que el municipio de Orihuela cuenta con un Plan General aprobado inicialmente por acuerdo plenario municipal de 19 de octubre de 1984, sometido a información pública en el Boletín Oficial de la Provincia de Alicante (BOPA) de 25 de octubre de 1984 (núm. 215) y en el BOE de 28 de noviembre de 1984 (núm. 285), y fue aprobado definitivamente por la Consejería competente en materia de urbanismo por sendos acuerdos de la Comisión Territorial de Urbanismo de Alicante de fecha 25 de julio de 1990 y de 30 de noviembre de 1990.

El ámbito referenciado clasificado como suelo urbanizable programado y delimitado desde el propio Plan General del municipio, y atendiendo a los plazos habituales de tramitación de estos planes, el de Orihuela fue sometido a información pública en 1984, con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación estatal en materia de evaluación ambiental, el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, y la normativa de desarrollo contenida en el Reglamento aprobado por Real Decreto 1131/1998, de 30 de septiembre, que recoge la regulación de la Directiva Europea 85/337, de 27 de junio, y a nivel autonómico en la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de la Generalitat Valenciana, de Impacto Ambiental, y en el Decreto 162/1990, de 15 octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la citada Ley 2/1989 (modificado por el Decreto 32/2006, de 10 de marzo).

Cabe destacar que el planeamiento del controvertido sector previsto en el plan general del municipio de 1990 no estaba sujeto

al procedimiento de evaluación ambiental, dada la ausencia de legislación medioambiental de carácter estatal y autonómico al momento de su tramitación.

3.2. La queja de la Comisión Europea. El caso del Sector D-1 «Cala Mosca» en Orihuela

Como se ha señalado en el epígrafe precedente, una de las cuestiones más controvertidas en materia de evaluación ambiental de planes es la posición de la Comisión Europea frente al desarrollo en España de planes urbanísticos no sometidos a evaluación ambiental y que afectan, por ejemplo, a zonas protegidas (Red Natura 2000, suelo forestal, zonas húmedas...) o a alguna especie de fauna y flora protegidas. Así, en el caso objeto de estudio la cuestión discutida se suscita tras la aprobación del Plan Parcial del sector D-1 por acuerdo del pleno municipal de fecha 30 de julio de 2002 y con la aprobación definitiva por acuerdo plenario de 13 de febrero de 2007 del Programa para el desarrollo de la Unidad de Actuación núm. 2, contra el que una asociación de vecinos (Partido para Orihuela Costa) formula una Queja ante el Parlamento Europeo acompañada de 7.000 firmas.

El mencionado Partido⁵ denunciaba la operación inmobiliaria que proyectaba la construcción de 1.500 nuevas viviendas en primera línea de costa, afectando a una parte preservada del litoral cercana al Parque Natural de la Sierra de Escalona. Tras varios requerimientos de información por parte de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo al órgano ambiental competente en la Comunidad Valenciana, este resolvió efectuar un proceso de screening (comprobación previa) para determinar los posibles efectos negativos de esa actuación sobre el medio ambiente.

Una vez efectuadas las consultas a las administraciones públicas afectadas en materia de biodiversidad y espacios naturales protegidos en la Comunidad Valenciana, el ór- gano

no ambiental determinó que en el ámbito de actuación existen una serie de especies protegidas, la planta *Helianthemum caput-felis*, incluida en los anexos II y IV de la Directiva 92/43/CEE de Hábitats, y considerada como Vulnerable en el Catálogo Español de Especies Amenazadas y en el Catálogo Valenciano de Especies de Flora Amenazadas; y el caracol *Tudorella mauritanica*.

En relación al hábitat protegido *Helianthemum caput-felis*, el art. 13.1 del Decreto 70/2009, de 22 de mayo, del Consell, por el que se crea y regula el Catálogo Valenciano de Especies de Flora Amenazadas y se establecen medidas adicionales de conservación,

«prohíbe para los taxones catalogados, protegidos no catalogados y vigilados, recogerlos, cortarlos, mutilarlos, arrancarlos, o destruirlos».

Finalizado el proceso de screening el órgano ambiental concluyó que el desarrollo urbanístico de referencia debía someterse al proceso de evaluación ambiental establecido en el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, por la afección directa o indirecta a los espacios de la Red Natura 2000 (*Helianthemum caput-felis*) incluida en los anexos II y IV de la Directiva 92/43/ CEE, de 21 de mayo, de conservación de los hábitats naturales, y considerada como Vulnerable en el Catálogo Español de Especies Amenazadas y en el Catálogo Valenciano de Especies de Flora Amenazadas, al encontrarse en los supuestos de evaluación caso por caso conforme a lo previsto en el art. 3.2 b) del citado Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero.

Sin duda el planeamiento del sector D-1 contenido en un plan general aprobado en 1990 no sometido al proceso de evaluación ambiental devino ampliamente superado, dado que hasta la fecha no se ha ejecutado la urbanización y se encuentra en trámite un expediente de Modificación Puntual del Plan Parcial presentado en 2012, al objeto

⁵ Nota Informativa de la sesión celebrada el 9 de octubre de 2012, Comisión de peticiones del parlamento europeo, Fundación Comunidad Valenciana, Región Europea, disponible en: www.uegva.info.

⁶ Por considerar de interés se cita la Orden 23/2014, de 16 de octubre, de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, por la que se declara la microrreserva de flora de Cala Mosca en el término municipal de Orihuela. DOCV num.7389, de 27 de octubre de 2014.

El Ayuntamiento de Orihuela solicitó la declaración de una microrreserva de flora en el paraje de Cala Mosca debido a la presencia de una importante población de la jarilla de cabeza de gato (*Helianthemum caput-felis*), planta protegida incluida en la categoría de Vulnerable en el Catálogo Español de Especies Amenazadas y en el Catálogo Valenciano de Especies de Flora Amenazadas, así como en el anexo II de la Directiva 92/43/CEE.

de adaptar la ordenación pormenorizada a la conservación de las especies protegidas *Helianthemum caput-felis* y de la *Tudorella mauritanica*, que impiden o condicionan la transformación de una parte del ámbito del sector, quedando sometido a un régimen jurídico de protección especial incompatible con cualquier alteración del medio natural, la que alberga especies protegidas⁶.

Para dar una adecuada contestación a las autoridades europeas el órgano ambiental con competencia territorial en la Comunidad Valenciana evacuó el informe de alcance con fecha de 13 de noviembre de 2012 determinando que el Proyecto de Urbanización de la Unidad de Ejecución núm. 2 debía someterse a evaluación ambiental. A tenor del informe emitido la administración promotora/Ayuntamiento debe elaborar el proyecto de urbanización, el estudio de impacto ambiental y demás documentación complementaria, someterlo a información pública y a consultas de las administraciones públicas afectadas y de las personas interesadas, en virtud de lo establecido en la LEA 2013.

A fecha de revisión de este trabajo (diciembre 2017) se encuentra en tramitación una nueva propuesta de ordenación del sector ante el órgano sustantivo (urbanismo) acompañada del expediente administrativo municipal instruido para la aprobación provisional del proyecto, estando pendiente la formulación de la preceptiva declaración de impacto ambiental.

Por analogía con otros expedientes de Queja finalizados referentes a proyectos urbanísticos no sometidos al procedimiento de evaluación ambiental, como son el expediente nº 2001/2257 relativo a la construcción de un centro de ocio en Paterna (Valencia); expediente nº 2001/4898 sobre proyecto de actuaciones en varios tramos del río Duero a su paso por la ciudad de Zamora, que contemplaba la urbanización del Parque de las Pallas y la construcción de tres aparcamientos. Y el expediente nº 2001/5061 relativo al proyecto urbanístico de gran magnitud denominado Operación Chamartín - Ciudad Deportiva del Real Madrid en la ciudad de Madrid, el pronunciamiento de la UE ha sido el siguiente:

1. España efectuó una incorrecta transposición de la Directiva 85/337/CEE, modificada por la Directiva 97/11/CE, ya que, en relación con el punto 10, b) del Anexo II, la Ley 6/01 prevé en el punto 7, b) de su Anexo II los proyectos de urbanizaciones

y complejos hoteleros situados fuera de las zonas urbanas y construcciones asociadas, incluida la construcción de centros comerciales y de aparcamientos (proyectos no incluidos en el Anexo I). De esta forma, los proyectos de urbanizaciones, incluida la construcción de centros comerciales y de aparcamientos, quedan excluidos automáticamente del procedimiento previsto para los proyectos contemplados en el Anexo II de la Directiva 85/337/CEE siempre que se localicen dentro de zonas urbanas.

2. La exclusión de la obligación de determinar la necesidad de realizar un estudio de evaluación de impacto ambiental en relación con los proyectos de urbanizaciones, incluyendo la construcción de centros comerciales y aparcamientos, cuando su realización esté prevista en zonas urbanas supone una vulneración del artículo 2.1 de la Directiva, que dispone que los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente debe ser sometidos al requisito de autorización de su desarrollo y a una evaluación con respecto a sus efectos.

4. Breve análisis jurisprudencial: Planificación medioambiental versus planificación urbanística

Finalmente, se dedica un último epígrafe a abordar la firme posición de los tribunales en materia de planificación ambiental frente a la urbanística, dado que en el campo de la ordenación del territorio y del urbanismo hasta fechas relativamente recientes las cuestiones ambientales no tenían peso y eran consideradas de carácter menor, en clara colisión con los pronunciamientos judiciales en la materia. Por ello, se aborda la prevalencia de los valores constitucionales de preservación y protección del medio ambiente sobre aquellos otros valores a los que sirve la planificación territorial y urbanística.

Los principios medioambientales europeos queeman de los distintos tratados internacionales, y que rigen la política comunitaria en materia de medio ambiente, (MEGA, 1995; BORRÁS, 2008; PAREJO, 2003) son de indiscutible valor normativo por su finalidad protectora, con la imprescindible y valiosa aportación de los tribunales en la interpretación de las normas. No obstante, en la práctica se hace necesario todavía un notable avance en la implementación efectiva de estos principios, dado que en el caso de España algunos

procedimientos de evaluación ambiental no han sido del todo garantistas y han permitido el desarrollo urbanístico de suelo merecedor de protección por sus indiscutibles valores ambientales.

Se pone de manifiesto el rango superior jerárquico que la normativa estatal básica atribuye a los planes de ordenación de recursos naturales (art. 5 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, actualmente derogado por el art. 18 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad), de donde se deriva que los futuros desarrollos urbanísticos de un municipio, tanto para usos residenciales como productivos-terciarios, deban ubicarse en suelos en los que no existan valores medioambientales incompatibles con su urbanización.

Debe destacarse la reiterada y pacífica doctrina del Tribunal Supremo sobre la prevalencia de la planificación medioambiental sobre la urbanística, citándose, entre otras, las sentencias de 22 de octubre de 2010 (casación 5593/2006); 3 de noviembre de 2010 (casación 5294/2007); 27 de noviembre de 2003, (casación 8459/1999), 13 de noviembre de 2009 (casación 3511/2005); 27 de febrero de 2007 (casación nº 3865/2003); 16 de diciembre de 2010 (casación 5517/2007); y recogiéndose, entre todas, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección 5ª de 19 de noviembre de 2010, (Recurso: 5535/2006, Ponente: Eduardo Calvo Rojas) cuyo Fundamento de Derecho Tercero dispone:

«(...) La limitación de la potestad de planeamiento por la legislación medioambiental, que se traduce en la prevalencia de la planificación de espacios naturales sobre la planificación territorial y urbanística, es una constante en nuestro ordenamiento jurídico desde la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (artículo 5.2); y esa misma prevalencia es mantenida en el artículo 18 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, que deroga la anterior ley 4/1989. En fin, las últimas reformas de la legislación básica estatal sobre el régimen del suelo, que han desembocado en el Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, establecen como principio rector de la actuación administrativa en la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo «la eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la

fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje» (Artículo 2.2.a); enfatizando el artículo 13.4 la prevalencia de la planificación medio ambiental.

Dicho esto, la clasificación de los terrenos que ahora nos ocupan como suelo no urbanizable era obligada por aplicación de la Ley autonómica andaluza 2/1989.

Por tanto, esa prevalencia de la planificación ambiental sobre la urbanística está sólidamente asentada en nuestro ordenamiento jurídico, habiendo sido además resaltada por la jurisprudencia, siendo muestra de ello las sentencias de 27 de noviembre de 2003, (casación 8459/1999) y 13 de noviembre de 2009 (casación 3511/2005); no habiendo razones para dudar de la plena constitucionalidad de esta prevalencia».

Y con idéntico sentido la STS de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 25 de mayo de 2011, (Recurso: 3908/2007, Ponente: Rafael Fernández Valverde), cuyo Fundamento de Derecho Quinto dispone:

«Respecto de la adecuación de la actividad solicitada al ordenamiento jurídico, en concreto a la planificación medio ambiental y a la planificación urbanística, la sentencia de instancia examina la incardinación de la actividad solicitada en el régimen previsto en la legislación sectorial, haciendo referencia al informe emitido con fecha 13 octubre de 2000 por el Director General de Calidad Ambiental, del que resulta que la finca en que se pretende implantar tal actividad:

1) Está incluida dentro del ámbito de Protección del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, forma parte del Patrimonio Nacional y que tiene como objetivo fundamental la conservación del hábitat y especies propios, concluyendo en la importancia de la protección no sólo del Monte del Pardo, sino «del mantenimiento del ámbito colindante (zona que nos ocupa), libre de actuaciones que puedan contribuir a la degradación de dicho espacio».

2) Está también incluida en un Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) denominado «Cuenca del Río Manzanares», en aplicación de la Directiva 79/409/CEE, Directiva Aves. Por tanto, forma parte de una Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA), por lo que resulta aplicable la regulación contenida en el Real Decreto 1.997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a

garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

Por ello, «al tratarse de un espacio singular que goza de protección y entendiéndose que no existe necesidad de asumir las alteraciones que desencadenaría el establecimiento de la mencionada actuación», el informe concluye en sentido desfavorable a la implantación solicitada.

.....

Por ello, no puede sustentarse la pretendida prevalencia del informe de 7 de julio de 2000, que se analiza la actividad desde la perspectiva netamente urbanística sobre el resto de informes desfavorables emitidos, sin tener en cuenta que, en todo caso, la prevalencia es predecible de la ordenación territorial y medio ambiental sobre el planeamiento urbanístico, por aplicación del entonces vigente artículo 5.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (hoy sustituida por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad) ».

Asimismo, se cita la jurisprudencia del Alto Tribunal sobre la sujeción de la planificación urbanística al principio del desarrollo sostenible del territorio, recogiéndose, entre todas, en la Sentencia de la Sala 3^a de lo Contencioso-Administrativo Sección 5^a de 31 de enero de 2012, (Recurso: 3210/2008, Ponente: Rafael Fernández Valverde) cuyo Fundamento de Derecho Quinto dispone:

«.- Desde una perspectiva urbanística y medioambiental la defensa jurídica de los suelos rústicos de especial protección se nos presenta hoy —en el marco de la amplia, reciente y variada normativa sobre la materia, en gran medida fruto de la transposición de los normas de la Unión Europea— como un reto ciertamente significativo y como uno de los aspectos más sensibles y prioritarios de la expresada y novedosa normativa. Ya en el Apartado I de la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (hoy Texto Refundido de la misma aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio) se apela en el marco de la Constitución Española —para justificar el nuevo contenido y dimensión legal— al «bloque normativo ambiental formado por sus artículos 45 a 47, de donde deduce «que las diversas competencias concurrentes en la materia deben contribuir de manera leal a la política de utilización

racional de los recursos naturales y culturales, en particular el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico, que son el soporte, objeto y escenario de aquellas al servicio de la calidad de vida». Igualmente, en el mismo Apartado I, último párrafo, el reciente legislador apela a que «el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente», y se remite a los mandatos de la Unión Europea sobre la materia advirtiendo «*de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e inefficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de servicios públicos*», y, todo ello, porque, según expresa la propia Exposición de Motivos «el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable», añadiendo que «desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada...».

Así como en la STS de la Sala 3^a de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5^a, de 1 de marzo de 2011, (Recurso: 826/2010, Ponente: Rafael FERNÁNDEZ VALVERDE), Fundamento de Derecho Séptimo:

«-Igualmente, en el mismo Apartado I, último párrafo, el reciente legislador apela a que «el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente», y se remite a los mandatos de la Unión Europea sobre la materia advirtiendo «*de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e inefficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de servicios públicos*», y, todo ello, porque, según expresa la propia Exposición de Motivos «el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable», añadiendo que «desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada...».

Pues bien, desde tal consideración, y teniendo en cuenta el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible (artículo 2 del citado Texto refundido), los nuevos derechos de los ciudadanos en la materia (artículo 4) y los deberes de los mismos (artículo 5), el actual contenido del derechos de propiedad (artículo 9), así como el régimen de utilización del suelo rural (artículo 13), debemos llegar a la conclusión de que actuaciones como la de autos —desde la perspectiva cautelar desde la que ahora la analizamos— suponen una «perturbación grave de los intereses generales» y, en consecuencia, justifican plenamente la denegación de la medida cautelar pretendida.

Desde esta perspectiva, pues, relativa a la prevalencia de los intereses generales (que se concentran en la rehabilitación y protección medioambiental expresada) frente a los intereses particulares o intereses de terceros que se invocan, la valoración efectuada por la Sala de instancia se nos presenta como sólida jurídicamente e impecable en su argumentación. Efectivamente, teniendo en cuenta la situación que describimos, la Sala de instancia ha llevado a cabo una adecuada ponderación de los intereses en conflicto, resultando razonable la protección del interés general expuesto frente a los particulares, económicos y, en su caso, resarcibles de la recurrente. Ratificando, pues, tal ponderación de los intereses en conflicto, que se esgrimen y defienden en el recurso, consideramos más atendible la protección de la zona de referencia con la rehabilitación realizada que el mantenimiento del acceso pretendido, razón por la que es nuestro parecer que, el Tribunal a quo no ha vulnerado lo dispuesto por el artículo 130.2 de la Ley Jurisdiccional (ni en el 130.1) al denegar la medida cautelar suspensiva interesada».

Y en esa línea, sobre la sujeción de la planificación urbanística al principio de sostenibilidad del territorio se cita la sentencia de 20 de octubre de 2011 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ponente José Santos Gómez, cuyo Fundamento Jurídico Sexto dice:

«.- El desarrollo sostenible denominado también principio de sostenibilidad, se erige en el fin último a conseguir en la nueva perspectiva ambiental que desde el derecho comunitario se otorga al suelo en su vertiente urbanística y territorial. En la estrategia europea de desarrollo sostenible, que propugna la compatibilidad entre el crecimiento económico, la protección del medio ambiente y la calidad de vida, se vincula el principio de integración, entendido como la incorporación del componente ambiental a

todas las políticas y acciones con incidencia sobre el medio, con el fin de mejorar la política de protección medioambiental comunitaria. No puede escindirse el urbanismo del medio ambiente, aquél ha de ser sostenible para no perjudicar a éste. El principio de desarrollo sostenible se contempla en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, en cuyo art. 2 con el título de principio de desarrollo territorial y urbano sostenible se expresa en el apartado 1 Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes. 2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando... la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación...»

Resumidamente, de la jurisprudencia citada se extraen las siguientes conclusiones:

- La prevalencia de la planificación ambiental sobre la urbanística está sólidamente asentada en nuestro ordenamiento jurídico.
- La prevalencia de la planificación de espacios naturales sobre la planificación territorial y urbanística es una constante en nuestro ordenamiento jurídico desde la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.
- El urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando los impactos de los crecimientos urbanos y apostando por la regeneración de la ciudad existente.
- No puede escindirse el urbanismo del medio ambiente, aquél ha de ser sostenible para no perjudicar a éste.
- El desarrollo sostenible se erige en el fin último a conseguir en la nueva perspectiva ambiental que desde el derecho comunitario se otorga al suelo en su vertiente urbanística y territorial.

En definitiva, desde la perspectiva urbanística y medioambiental la defensa jurídica de los espacios merecedores de preservación por sus valores ambientales, sujetos al régimen jurídico del suelo no urbanizable de especial protección, se nos presenta actualmente, en buena medida gracias a la obliga-

da transposición de las normas de la Unión Europea, como un reto ciertamente significativo y como uno de los aspectos más sensibles y prioritarios del urbanismo actual.

5. Conclusiones

Transcurridos más de treinta años desde la aprobación de la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, conocida como Directiva de evaluación de impacto ambiental (EIA), la acción medioambiental europea ha pasado de un enfoque corrector de determinados problemas específicos a un enfoque más transversal, preventivo e integrado fundamentado en el desarrollo sostenible.

Los principios medioambientales europeos que rigen la política europea en materia de medio ambiente son de indiscutible valor normativo por su finalidad protectora, con la imprescindible y valiosa aportación de los tribunales en la interpretación de las normas. No obstante, en la práctica todavía es necesario un avance notable en la implementación efectiva de estos principios, dado que en el caso de España algunos procedimientos de evaluación ambiental no han sido del todo garantistas y han permitido el desarrollo urbanístico de suelo merecedor de protección por sus indiscutibles valores ambientales.

Además, uno de los principios básicos que debe formar toda política ambiental es el de la prevención, por lo que el derecho de la Unión Europea debe reforzar el procedimiento de la evaluación ambiental, y de manera correlativa el derecho interno de cada Estado miembro, para tratar de evitar, con anterioridad a su producción, la contaminación o los daños ecológicos, más que combatir posteriormente sus efectos.

En el ámbito territorial objeto de estudio, la Comunidad Valenciana fue pionera en España (como también lo fue hace 23 años en el campo del urbanismo con la promulgación de Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística), en establecer criterios de sostenibilidad y medioambientales para la tramitación y aprobación de planes de ordenación del territorio y urbanísticos (LOTPP 2004), aunque en algunas actuaciones no se han visto reflejados o plasma-

dos estos avanzados principios ambientales por un uso inadecuado de la normativa en la materia.

La pretendida agilidad de la Directiva de evaluación ambiental estratégica de 2001 para la tramitación del planeamiento derivada de la coordinación del procedimiento urbanístico y el ambiental, en el caso de la Comunidad Valenciana supuso graves disfunciones en la tramitación y aprobación de los planes al transponerse tarde la Directiva al derecho estatal (Ley 9/2006), y en el ámbito autonómico valenciano hasta su elevación a categoría legal con la Ley 5/2014, de 25 julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP).

En síntesis, la ejecución del planeamiento no sometido a evaluación ambiental por ser su aprobación anterior a la normativa sectorial en la materia queda sujeto al siguiente régimen jurídico:

1. Queda sometido al procedimiento de evaluación ambiental ordinaria con carácter obligatorio el planeamiento general y el de desarrollo cuando se intervenga sobre Espacios Naturales Protegidos, Red Natura 2000 y Áreas protegidas por instrumentos internacionales, según la regulación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad que requieran la urbanización del suelo para polígonos industriales o usos residenciales que ocupen más de 5 ha; Construcción de centros comerciales y aparcamientos, fuera de suelo urbanizable y que en superficie ocupen más de 1 ha; Instalaciones hoteleras en suelo no urbanizable, parques temáticos y concentraciones parcelarias que lleven cambio de uso del suelo cuando suponga una alteración sustancial de la cubierta vegetal, Anexo 1 LEA 2013.
2. Deben someterse al procedimiento de evaluación ambiental simplificada los Proyectos de urbanizaciones de polígonos industriales; Proyectos situados fuera de áreas urbanizadas de urbanizaciones, incluida la construcción de centros comerciales y aparcamientos y que en superficie ocupen más de 1 ha., Anexo II LEA 2013.

En definitiva, en el caso de ámbitos de actuación previstos en planes generales no sometidos a evaluación ambiental al haber sido aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de la normativa sectorial en la materia,

o de planeamiento ampliamente superado por la aprobación posterior de normas o de alguna figura de protección medioambiental (Lugares de Interés Comunitario, Planes de Ordenación de Recursos Naturales, especies de fauna y flora protegidas, declaración de zonas húmedas... etc.), hacen que, des-

de una visión unitaria e integral de la ordenación del territorio (medio ambiente, paisaje y urbanismo) pueda ser inviable desde la perspectiva ambiental la ejecución de ámbitos urbanísticos no sometidos al proceso de evaluación ambiental o afectados por algún tipo de protección ambiental.

6. Bibliografía

- AA.VV (1991): *El Medio Ambiente en la Comunidad Valenciana*, Agencia de Medio Ambiente, Generalitat Valenciana, 2^a Ed., Valencia.
- AMENÓS A. & PEÑALVER A. & TOLDRA LL. (1996): *Els drets del Medi Ambient*, Departament de Medi Ambient, Generalitat de Catalunya, Ed. El Mèdol, Tarragona.
- BORRÀS PENTINAT, S. (2008): *El medio ambiente urbano en la Unión Europea: la contribución de las políticas locales medioambientales españolas a la política comunitaria ambiental*, Fundación Alternativas, Madrid.
- CUYÁS PALAZÓN, M.^a.M. (2007): *Urbanismo ambiental y evaluación ambiental estratégica*, Atelier Libros Jurídicos, Barcelona.
- ESTEVE PARDO, J. (2014): *Derecho del medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid.
- FARINÓS DASI, J. (2011): *De la evaluación ambiental estratégica a la evaluación de impacto territorial: Reflexiones acerca de la tarea de evaluación*, Servicio de publicaciones de la Universitat de València.
- FERNÁNDEZ DE GATTA-SÁNCHEZ, D. & al. (2014): *Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Estratégica*, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, J.F. & al. (2006): *La evaluación ambiental de los planes urbanísticos y de ordenación del territorio*, Wolters Kluwer, Madrid.
- GARAY MARTÍN, P. (2013): «Prólogo» en: *Evaluación ambiental y obras hidráulicas*, Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, Generalitat Valenciana.
- GARCÍA JIMÉNEZ, M.^a. J. (2015): *Coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico. Aproximación al caso valenciano*, Serie Estudios y Documentos de la Colección Desarrollo Territorial, nº 15 Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (IIDL), Universitat de València.
- GÓMEZ OREA, D. & al. (2011): «Los orígenes de la evaluación ambiental estratégica (EAE) y su relación con la evaluación de impacto territorial (EIT)», en: *De la evaluación ambiental estratégica a la evaluación de impacto territorial: reflexiones acerca de la tarea de evaluación*, Servicio de publicaciones de la Universitat de València.
- (2014): *Evaluación Ambiental Estratégica*, Mundiprensa, Madrid.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L. (2008): «La evaluación ambiental estratégica del planeamiento territorial y urbanístico. Análisis de la legislación autonómica», en: *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI (libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma)* Vol. II, Bosch, Barcelona.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2007): *Estudios jurídicos de Derecho urbanístico y medioambiental (libro homenaje al profesor Joaquín M^a. Peñarrubia Iza)*, Montecorvo, España.
- MARTÍ CIRQUIAN, P. & NOLASCO CIRUGEDA, A. (2011): *La expansión urbanística reciente de la costa alicantina, una realidad constatable. Urbanismo expansivo. De la utopía a la realidad*, Asociación de Geógrafos Españoles (AGE).
- MARTÍN MATEO, R. (1977): *Tratado de Derecho Ambiental*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- (2014): *Tratado de Derecho Ambiental*, Vol. IV, Trivium, Madrid.
- MEGA, V. (1995): *El bienestar de las ciudades y ciudadanos en Europa. Innovaciones europeas*, Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, Congreso Internacional Ciudades Saludables y Ecológicas, Madrid.
- ORS MARTÍNEZ, J. & VIÑALS BLASCO, M.^a.J. (1995): *Las políticas de protección y gestión de los recursos naturales de la Generalitat Valenciana (1984-1994)*, Cuadernos de Geografía núm. 58, Valencia.
- PAREJO NAVAJAS, T. (2003): *Elementos de la política territorial en la Unión Europea*, disponible en: <http://earchivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/562/Parejo%20Navajas.%20Teresa%282%29.pdf?sequence=12> (consultada el 8 de abril de 2017).
- PENSADO SEIJAS, A. (2015): *Regulación medioambiental de planes y proyectos (Aproximación a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental)*, Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Revista técnica especializada en Administración local y justicia municipal, núm. 1.
- PUIG ALCARAZ, J.M. (1985): *El papel de la Administración en la gestión del Medio Ambiente en la Comunidad Valenciana*, Revista Canelobre 5, Instituto Gil Albert, Alicante.
- (1991), «La gestión del medio ambiente en el estado de las autonomías», en: *El Medio Ambiente en la Comunidad Valenciana*, Agencia de Medio Ambiente, Consellería de Administración Pública, Generalitat Valenciana.
- SANZ RUBIALES, I. (2007): *Notas sobre el régimen jurídico de la evaluación estratégica de planes en la Ley 9/2006*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, núm. 12.
- THÉRIVEL, R. & PARTIDARIO, M.R. (1996): *The Practice of Strategic Environmental Assessment*, Earthscan Publications, London.

Abreviaturas

Art.	Artículo	LIC	Lugar de Interés Comunitario
BOE	Boletín Oficial del Estado	LOTPP	Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje
BOPA	Boletín Oficial de la Provincia de Alicante	LOTUP	Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje
CEE	Comunidad Económica Europea	LUV	Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana
CEA	Comisión de Evaluación Ambiental	RAMSAR	Convenio relativo a los Humedales de Importancia Internacional
DATE	Declaración Ambiental y Territorial Estratégica	STS	Sentencia del Tribunal Supremo
DOCV	Diario Oficial de la Comunidad Valenciana	TRLEIA	Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos
DOGV	Diario Oficial de la Generalitat Valenciana	UE	Unión Europea
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica	ZEPA	Zona de Especial Protección para las Aves
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental		
GVA	Generalitat Valenciana		
LEA	Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental		
LEAE	Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente		

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. L, Nº 195, primavera 2018

ISSN: 1133-4762

Págs. 135-154

La recuperación económica refuerza el ciclo de la vivienda

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

Vocal del Consejo Superior de Estadística y doctor en Ciencias Económicas

«Los jóvenes adultos de hoy están encontrando mucho más difícil pasar desde el alquiler a la propiedad, que es la situación en la que el coste de la vivienda comienza a descender dentro de los ingresos familiares. Así, la ayuda a la carga de los elevados costes de la vivienda no existe para aquellos hogares en los que no haya habido una herencia».

CHRIS GILES, «However you analyse it, housing in Britain is a mess». Financial Times, 10.11.2017

Introducción

El crecimiento de la economía mundial mejoró en 2017, evolución que todo indica va a continuar en 2018. La economía española volvió a crecer en 2017 por encima del 3%, apoyándose dicho crecimiento en la demanda interna y en las exportaciones. El mercado de vivienda presentó en España en 2017 una situación de expansión significativa, visible en los mayores precios, en los importantes aumentos de las ventas de viviendas y en la recuperación en el número de viviendas iniciadas y terminadas. En 2018 continuará el crecimiento moderado de los precios (TINSA, 2018).

En los dos primeros apartados de este trabajo se comenta la evolución de la economía mundial y de España, en el tercero se comenta la marcha de precios y alquileres en 2017. En el cuarto apartado se describe el comportamiento de la demanda y de la financiación, en el quinto se resume la recuperación de la oferta de nuevas viviendas y en el sexto y último se comenta el comportamiento de los indicadores más asociados con la política de vivienda.

1. Se recupera la economía mundial

En 2012 se fortaleció de forma significativa la economía mundial, apoyada en su evolución en el carácter expansivo de las políticas monetaria y fiscal. Todo apunta a que en 2018 el crecimiento mejorará ligeramente respecto del pasado ejercicio. A pesar de la recuperación, el ritmo medio de expansión está por debajo del correspondiente a la etapa previa a la crisis y de los niveles alcanzados en las fases temporales de salida de anteriores recessiones

La recuperación mundial se ha apoyado en la expansión de la inversión, en el aumento del comercio, en los mayores niveles de producción industrial y en la mejoría general registrada en la confianza empresarial. A pesar de los aumentos de los niveles de actividad, el crecimiento continúa siendo débil en numerosos países. Por el contrario, destaca el reforzamiento de la actividad experimentado en la Unión Europea, incluida la Eurozona.

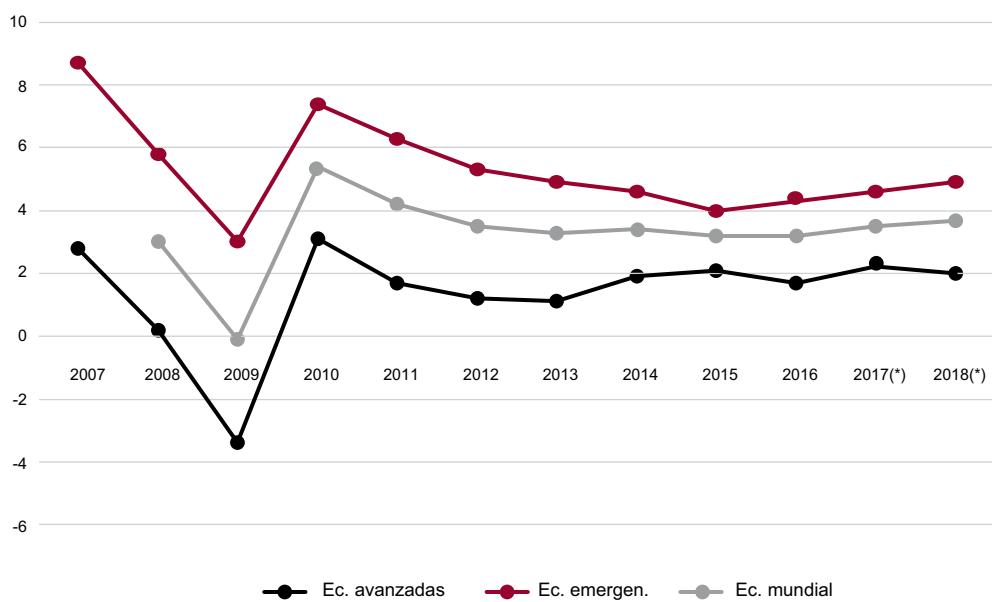


FIG. 1/ Economía mundial, economías avanzadas y economías emergentes. Tasas de crecimiento anual del PIB, 2007-2018 (previsiones).

Fuente: FMI.

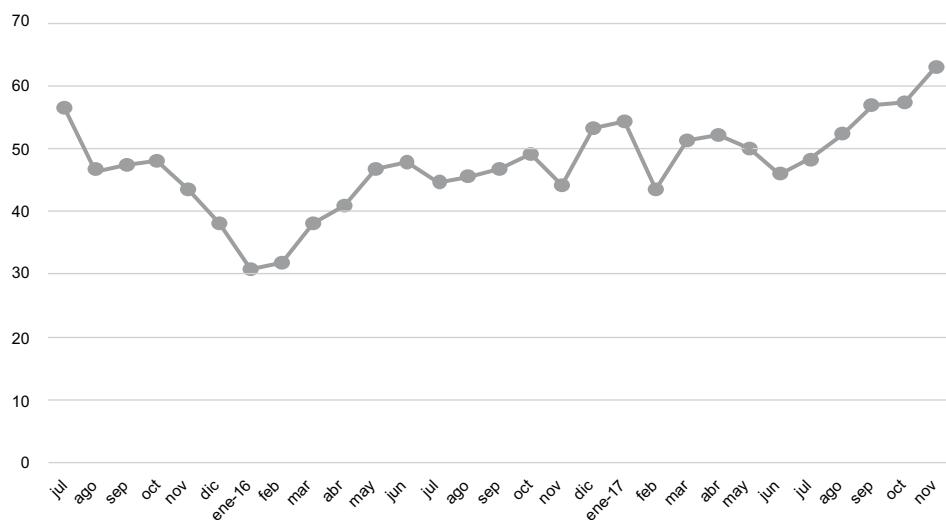


FIG. 2/ Precios petróleo, Mar del Norte, dólares por barril. Serie mensual, 2015-2017.

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

De acuerdo con las previsiones del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2017), el PIB mundial creció en un 3,5% en 2017, elevándose la previsión para 2018 al 3,7%. Dentro de la previsión

del PIB mundial, las economías avanzadas crecerían en 2018 en un 2%, mientras que en los países emergentes el crecimiento sería del 4,9% (FIG. 1). Destaca en especial, dentro de los emer-

gentes, la aceleración del crecimiento de China e India. La mayor expansión de la economía china en 2018 afectaría de forma positiva a numerosos países emergentes de menor dimensión.

En 2017 destacó la evolución del precio del petróleo, que descendió hasta los 48,5 dólares/barril en julio 2017 (crudo del Mar del Norte), pasando a aumentar en un 29,9% hasta noviembre de dicho año, mes en el que se situó en 63 dólares por barril (FIG. 2).

La previsión para 2018 es que dicho precio superará este año los 70 dólares/barril. La evolución del precio del petróleo refleja tanto el mayor crecimiento de la economía mundial como la reducción practicada en la oferta de petróleo por parte de los países productores de la OPEP y de otros importantes productores.

Como se ha indicado antes, en la Eurozona se ha reforzado la tasa de crecimiento en 2017, pasando a crecer un 2,1%, por encima del 1,8% de 2016 (COMISIÓN EUROPEA, 2017). El mayor crecimiento ha tenido lugar en un contexto de mejoría en la cotización del euro frente al dólar. Los bancos europeos han reforzado su capacidad de préstamo, donde son más frecuentes las tasas de variación positiva en las series de saldos vivos. Por otra parte, ha retrocedido de forma significativa el déficit de las administraciones públicas.

El mayor crecimiento de la Eurozona se ha visto favorecido sobre todo por la política monetaria expansiva desarrollada por el Banco Central Europeo (BCE). Durante 2018 se mantendrá dicha política, aunque con menos alcance que en los años precedentes. La menor dimensión de las políticas de «alivio cuantitativo» de los bancos centrales se generalizará en 2018, aunque todo indica que en este año persistirán unos tipos de interés reducidos. Solo en 2019 podrían tener lugar elevaciones en los tipos de interés por parte del BCE, aunque ello dependerá del comportamiento de la economía y de la inflación en el presente ejercicio (FINANCIAL TIMES, 2017).

2. Economía española. Se mantiene el ritmo de crecimiento

Las diferentes previsiones señalan que la economía española creció en 2017 en un 3,1% (3,2% en 2016). En el tercer trimestre de 2017 el PIB superaba al nivel alcanzado en el segundo trimestre de 2008 en un 1,5% (FIG. 3), mientras que en el mismo periodo el empleo (19 millones de ocupados EPA) era inferior al de 2008 en un 7,7%, correspondiente a 1.597.700 empleos. Se ha alcanzado, pues, un nivel de producción a precios constantes superior al máximo de la crisis, con millón y medio de empleos por debajo, lo que lleva implícita una mejoría en la productividad del factor trabajo.

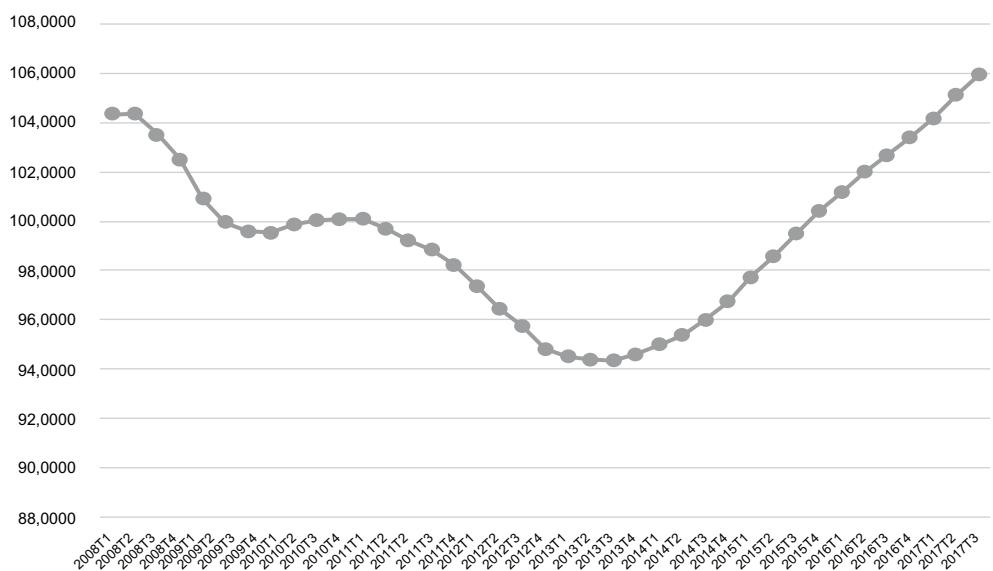


FIG. 3/ PIB a precios de mercado, precios constantes. Serie trimestral, 2008-2017.

Fuente: INE.

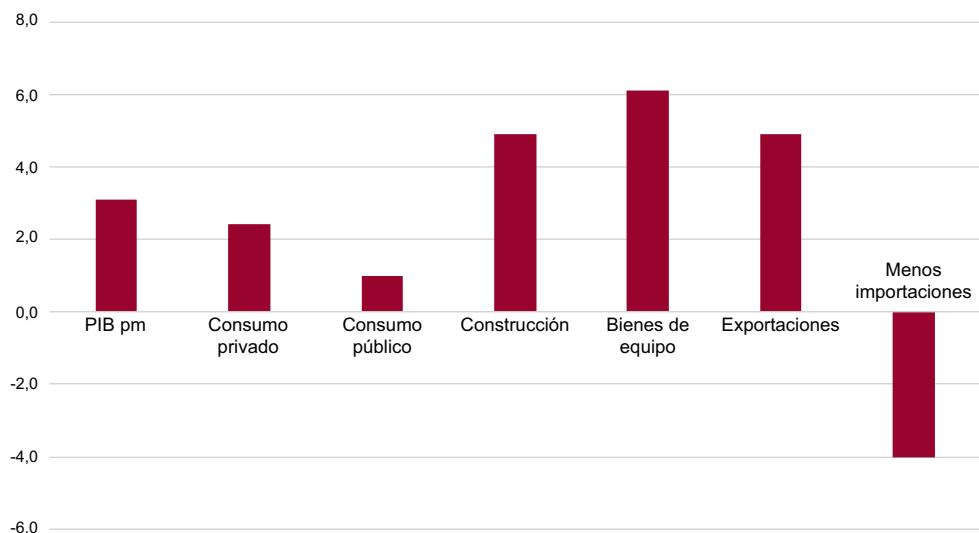


FIG. 4/ PIB economía española, variaciones interanuales, tercer trimestre 2017. Componentes de la demanda.

Fuente: INE.

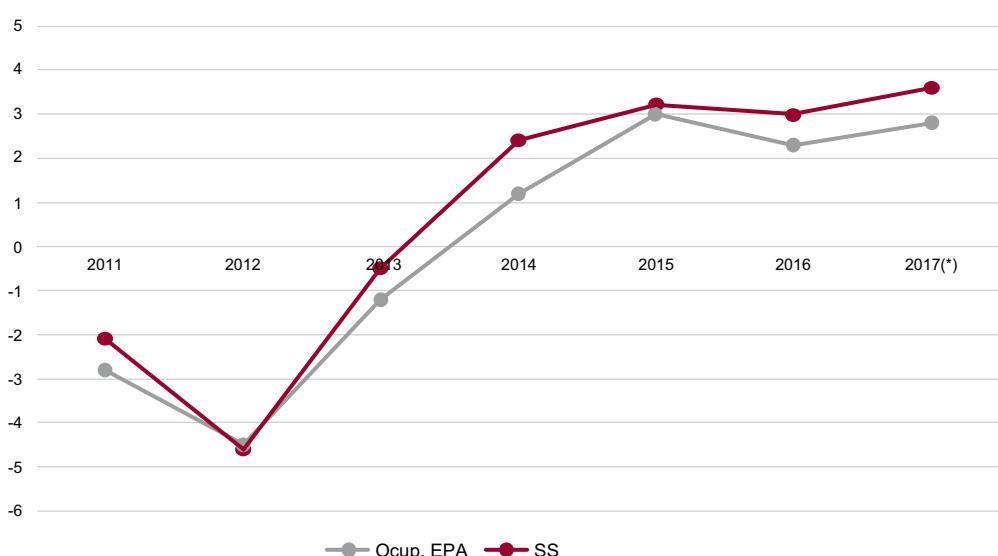


FIG. 5/ Empleo. Tasas interanuales de variación (fin de año), Ocupados EPA y Afiliados a la S. Social (%). Serie 2011-2017 (previsión).

Fuente: INE y MINISTERIO DE EMPLEO.

En el tercer trimestre de 2017 destacó el mayor crecimiento de la inversión dentro de la demanda interna, correspondiendo el aumento superior al conseguido en la inversión en bienes de equipo (6,1% fue la tasa interanual). También fue significativo el crecimiento de la inversión en construcción (4,9%). El consumo privado

(2,4%) y el consumo público (1%) crecieron por debajo de la media de la demanda interna (2,7%) (FIG. 4).

La aportación al crecimiento de la economía en 2017 se vio asimismo favorecida por el mayor crecimiento registrado por las exportaciones

(4,9%) respecto de las importaciones (4,0%). La aportación neta al crecimiento de la demanda exterior fue de 0,4 puntos porcentuales.

Frente a la aceleración de la inversión en bienes de equipo, construcción y exportaciones, en 2017 ha destacado la desaceleración sufrida por el consumo privado, que vio bajar la tasa interanual de crecimiento desde el 3,2% de 2016 hasta el 2,5% en 2017. Es posible que el descenso sufrido por la tasa de ahorro de los hogares (7,7% en 2016, 7% en 2017) explique una actitud más prudente a la hora de efectuar compras de bienes duraderos.

En cuanto al empleo, en 2017 se aceleró el ritmo de creación de nuevos empleos en el tercer trimestre de 2017. La variación interanual de los ocupados EPA fue del 2,8% (2,3% en 2016) en dicho trimestre, mientras que también se aceleró la afiliación a la seguridad social, que en noviembre (datos de fin de mes) aumentó un 3,6% sobre el mismo mes del año precedente (3% fue la variación interanual en 2016) (FIG. 5). La variación del empleo EPA resultó más elevada en términos de la evolución a fin de año que la variación media anual (2,8% contra 2,6%, respectivamente).

La creación neta de empleo según la afiliación a la Seguridad Social se situó en torno a las

610.000 nuevas afiliaciones, mientras que resultó más moderada en términos del empleo EPA, donde el aumento neto pudo alcanzar los 525.000 empleos. El mayor aumento de la productividad del factor trabajo en 2017 fue un dato positivo (FIG. 6), destacando asimismo el que el aumento del PIB de la economía española superase en un punto al de la Eurozona.

En el tercer trimestre de 2017 la tasa de desempleo EPA fue del 16,4%. Dentro del empleo asalariado, el 27,3% fueron temporales, mientras que los ocupados a tiempo parcial ascendieron hasta el 14,4% del total de ocupados. El empleo en la construcción aumentó en 2017 por encima de la media, tanto en la EPA como en la afiliación a la Seguridad Social. En el tercer trimestre de 2017 el total de ocupados en la construcción supuso el 6% del total (5,8% en 2016). En noviembre de 2017 la construcción también suponía el 6% del total de afiliados a la Seguridad Social.

El índice de precios de consumo creció en un 1,1% en 2017 (1,7% en 2016), consecuencia del menor aumento de los precios de los carburantes. El superávit de la balanza por cuenta corriente fue del 1,7% del PIB (previsión), inferior al 2% de 2016. Es de destacar la continuidad de dicho superávit en un contexto de crecimiento significativo del PIB y de la demanda interna.

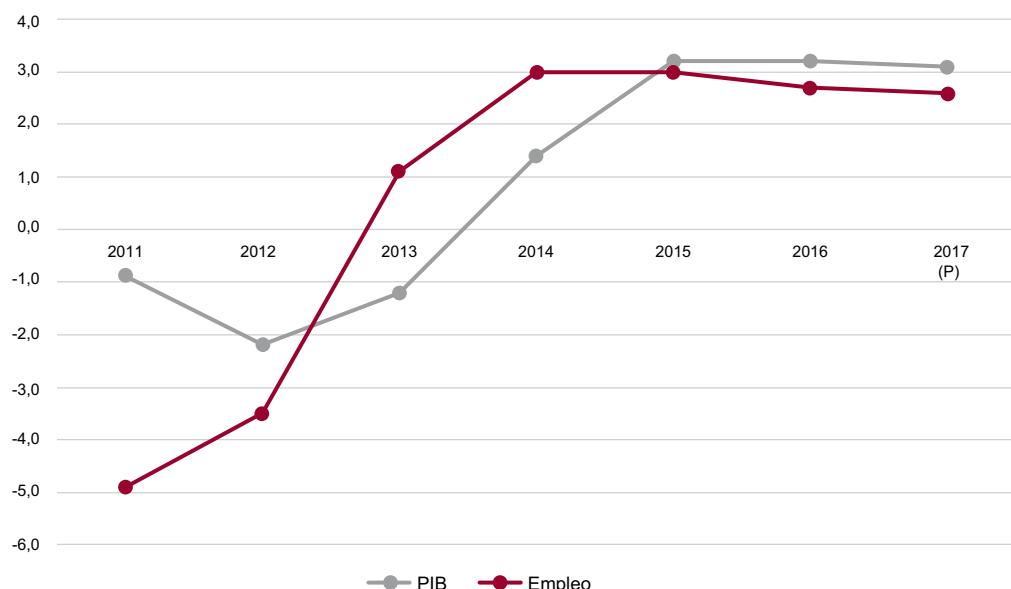


FIG. 6/ España, PIB y Empleo. Tasas de crecimiento medio anual.

Fuente: INE.

El déficit de las administraciones públicas retrocedió desde el 3,4% de 2016 hasta el 3,1% en 2017. El peso de la deuda pública en el PIB se situó a fin de año en torno al 98%. Esta cifra

revela la trascendencia negativa que tendría para la economía española, en especial para el déficit público, un aumento de los tipos de interés (R. TORRES, 2017).

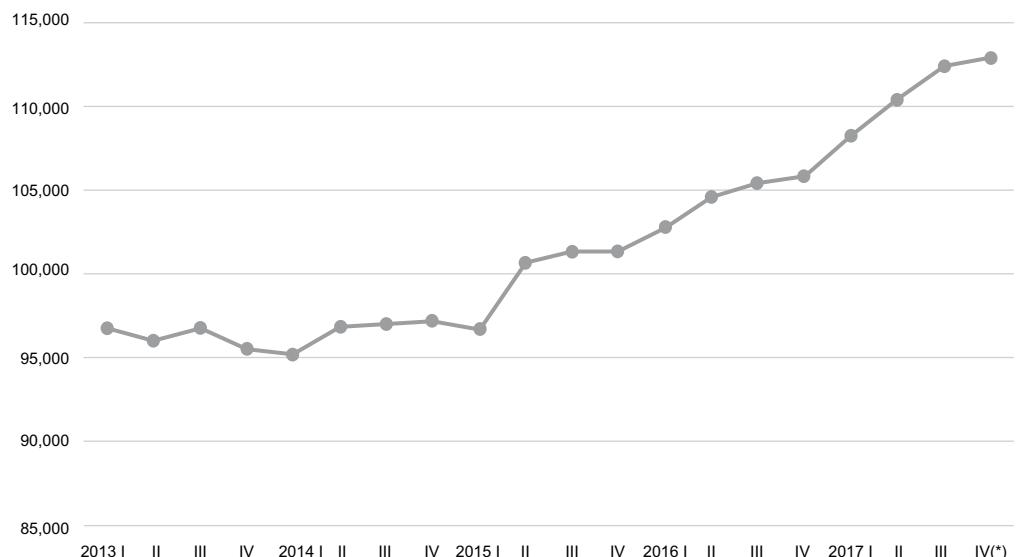


FIG. 7/ Índice de Precios de Vivienda, 100=2015. Serie trimestral 2013-2017 (datos de notarios).

Fuente: INE.

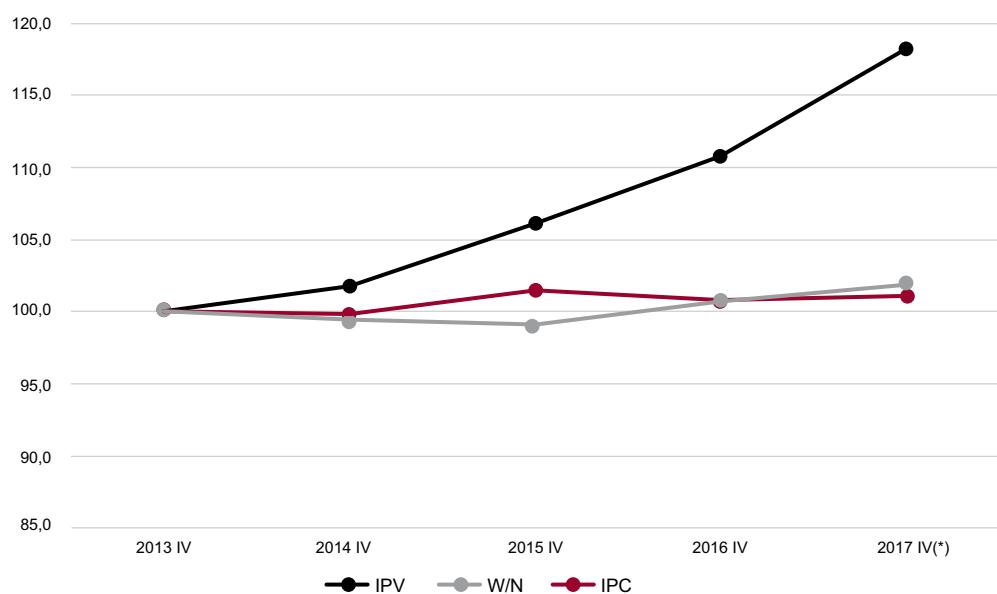


FIG. 8/ Precios de la vivienda, salarios por persona ocupada e IPC. Series anuales 2013-2017 (previsión), 4º trimestre. 100=2013 IV.

Fuente: INE.

La previsión de crecimiento de la economía española para 2018 es de un aumento del 2,6%, ritmo que resulta medio punto inferior al de 2017. La menor aportación al crecimiento de la demanda exterior y la ligera menor pulsación de la demanda interna serían los factores explicativos del menor crecimiento de la economía.

En la desaceleración de la demanda interna desempeña un papel relevante la evolución del contencioso catalán, problema que podría presentar una importancia superior a la antes indicada. De este modo, de agravarse el problema citado, el crecimiento de la economía española podría resultar aun inferior al 2,6% antes indicado.

3. Mercado de vivienda, España (I). Los precios se aceleran

La evolución de los precios de la vivienda y de los alquileres en 2017 fue de clara aceleración, a la vista de la evolución de los diferentes indicadores. Dicha evolución estuvo acompañada por un aumento mayor en el ritmo de producción de nuevas viviendas.

El índice de precios de vivienda, indicador considerado como el más aceptable entre los abundantes indicadores disponibles en dicha

materia, aumentó un 6,2% en los tres primeros trimestres de 2017 y un 6,7% en el tercer trimestre de este ejercicio sobre el mismo periodo del año precedente (FIG. 7). Las variaciones intertrimestrales de dicho indicador se han desacelerado a lo largo del año.

El aumento acumulado de los precios de la vivienda desde el primer trimestre de 2014 ha sido del 18,1% (21,3% en las viviendas de nueva construcción, 17,8% en las viviendas usadas).

Los aumentos de los precios de las viviendas después de 2013 han superado ampliamente los correspondientes a los salarios y al índice de precios de consumo (FIG. 8). La previsión de variación entre 2013 y 2018 es del 16,2% para los precios de las viviendas, mientras que los salarios solo crecieron en ese periodo en un 1,1% y el IPC en un 1,9%. Dicho contraste en la evolución de los indicadores citados revela un importante aumento en el esfuerzo de acceso a la vivienda en propiedad.

En 2017 (tercer trimestre) los aumentos interanuales de precios de vivienda más intensos han correspondido a las autonomías de Madrid (12,3%), Cataluña (10%) y Baleares (9,1%). En las autonomías de Castilla-La Mancha y Extremadura no ha habido apenas variación en los precios en el periodo citado (FIG. 9).

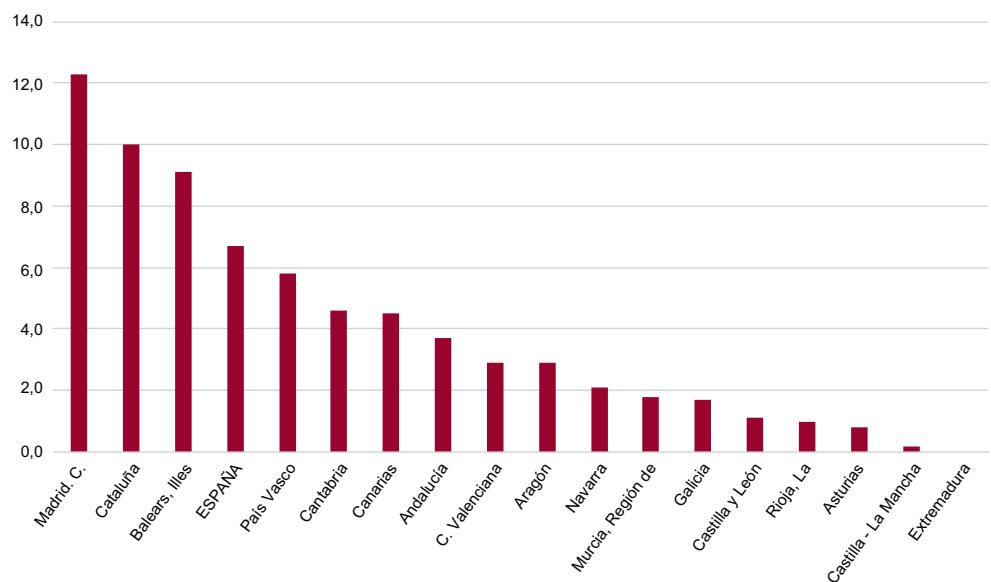


FIG. 9/ Índice de precios de vivienda, variaciones interanuales, 3er trimestre 2017 (%). España y CC. Autónomas.

Fuente: INE.

Los mayores aumentos acumulados de precios desde 2014 por comunidades autónomas han sido los de Madrid (31,2%), Cataluña (27,7%) y Baleares (27,2%). La disparidad territorial en la variación de los precios de las viviendas es, pues, uno de los rasgos más relevantes de la actual etapa de reactivación del mercado de vivienda en España.

Los resultados de la empresa tasadora Sociedad de Tasación, que se refieren a los precios de venta de las viviendas de nueva construcción en capitales, según resultados de tasaciones, indican que en 2017 el aumento de precios en diciembre de este año sobre el mismo mes del año precedente fue del 5% (3,3% en 2016) (FIG. 10).

Según esta fuente de datos, los precios de las viviendas en España se aceleraron en el segundo semestre, pasando del 1,7% de aumento en el primer semestre hasta el 3,3% en el segundo semestre. Barcelona (3.865 euros/m²), San Sebastián (3.441 euros/m²), y Madrid (3.162 euros/m²) fueron las capitales con los precios de venta más elevados en diciembre de 2017. Los más altos precios de venta de las viviendas han dado lugar a que el precio medio de venta equivalga a 7,6 veces el salario medio anual (7,2 en 2016). Esta relación aparece especialmente elevada en Baleares, donde son necesarios 14,7 años integros de salario para poder acceder a una vivienda de nueva construcción a precios de mercado.

De entre los diferentes y más significativos indicadores disponibles de precios de viviendas, a fines de 2017 los crecimientos interanuales más

significativos eran los del importe medio de las hipotecas registradas (9,2%) y los del índice de precios de viviendas del INE (6,7%). Los precios de tasación publicados por el Ministerio de Fomento presentaban los aumentos interanuales menos acusados (2,7% de variación interanual en el tercer trimestre de 2017). Como sucedió en la anterior etapa de expansión, las estadísticas de precios de viviendas derivadas de las tasaciones presentan una evolución más moderada que el resto de los indicadores de precios.

Según datos de Eurostat, en el segundo trimestre de 2017 la diferencia entre los aumentos de precios de las viviendas en España y el aumento medio de la Eurozona se ha acentuado en 2017 (FIG. 11) (se ha pasado de una diferencia de 0,6 puntos porcentuales en 2016 a otra de 1,8 puntos porcentuales en 2017). En el trimestre citado la variación interanual en España era del 5,6%, mientras que en la Eurozona ascendía al 3,8%.

Los aumentos interanuales de precios de vivienda más intensos de la Eurozona en el segundo trimestre de 2017 fueron los de Irlanda (10,6%), Eslovenia (8,3%) y Portugal (8%). Existe una amplia disparidad de situaciones dentro de la Eurozona en materia de aumentos de precios de vivienda. En todo caso, lo más relevante para España es que las variaciones de precios correspondientes se están distanciando de forma acusada de las correspondientes al resto de la Eurozona, aunque hay estados miembros con elevaciones más intensas que las de España.

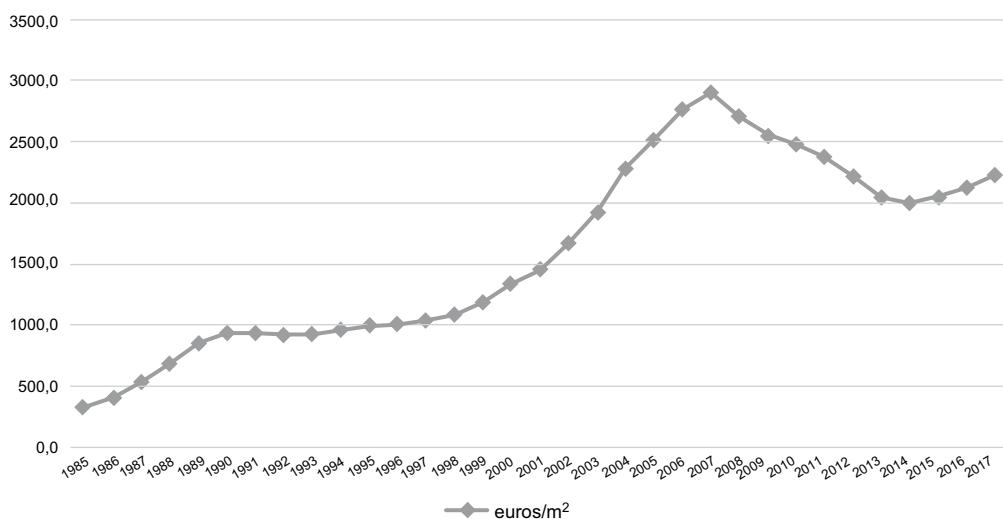


FIG. 10/ Precios de las viviendas de nueva construcción en capitales de provincias, a 31 de diciembre. Serie anual 1985-2017, euros/m².

Fuente: SOCIEDAD DE TASACIÓN.

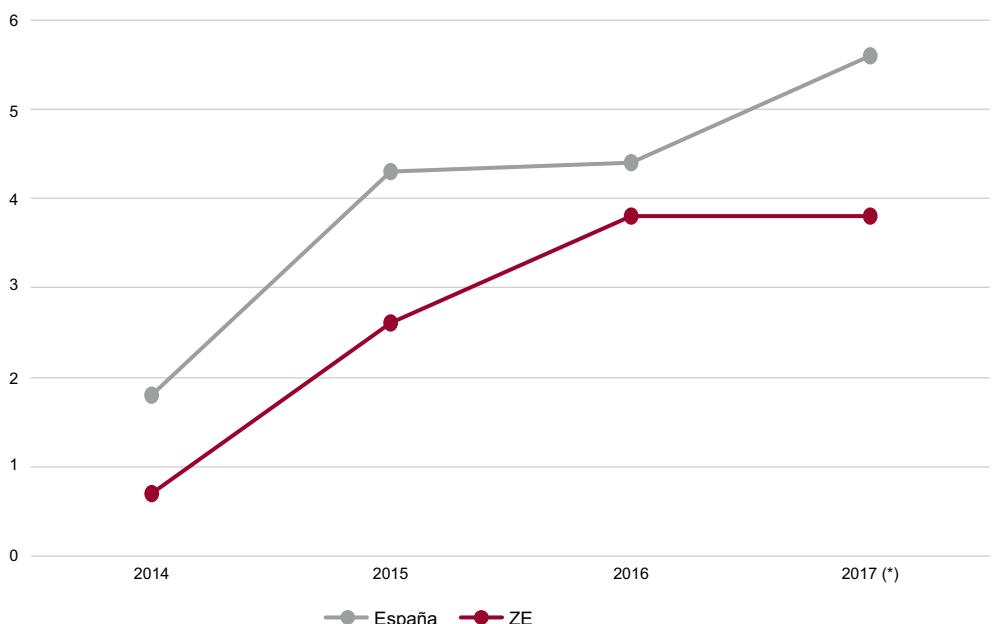


FIG. 11/ Índice de precios de vivienda (2010=100), España y Eurozona. Tasas anuales de variación, 2013-2016 (previsión).

Fuente: INE y EUROSTAT.

Según el portal Idealista, el aumento de los alquileres en 2017 fue del 18,4% (15,9% en 2016). El precio medio del alquiler en diciembre de 2017 fue de 9,7 euros por metro cuadrado y mes. El aumento de los alquileres superó ampliamente al crecimiento registrado por los precios de las viviendas en el mismo ejercicio (6,7% fue el aumento interanual hasta el tercer trimestre de 2017).

En los tres primeros trimestres de 2017 las ventas de suelo urbano crecieron en número en un 16,7%, mientras que la superficie total vendida lo hizo en un 17,2%, ascendiendo a 27,1 millones de metros cuadrados. Los precios de venta del suelo crecieron en un 7,4% en el tercer trimestre de 2017 (13% en 2016), elevándose a 168,4 euros/m². Los aumentos de precios de venta del suelo en 2016-17 han sido más acusados que los registrados por los precios de las viviendas.

4. Mercado de vivienda (II) Demanda y financiación

En 2017 destacó el importante aumento de las ventas de viviendas, estimuladas sobre todo por la creación de nuevos empleos, por las excepcionales condiciones de financiación y

también por la persistente presencia de un volumen importante de adquisiciones efectuadas por compradores extranjeros.

En 2017 se aceleró el ritmo de creación de empleos desde el 2,3% de aumento de los ocupados EPA de 2016 hasta el 2,8% de variación interanual de dicha magnitud en el tercer trimestre de 2017 (FIG. 12). El empleo en la construcción creció en un 4,3%, amento superior a la media y al resto de los sectores productivos. En el tercer trimestre de 2017 el empleo en la construcción todavía era inferior en un 43,9% al existente al inicio de la crisis, descenso correspondiente a 1,4 millones de empleos.

Destacó asimismo en 2017 la aceleración experimentada por la afiliación en el sector de la construcción, que creció en un 7% en el año, por encima del 3,6% correspondiente al total de la afiliación (FIG. 13). De este modo a fines de 2017 el total de afiliados a la Seguridad Social en el sector de la construcción alcanzó el 6% del total de afiliados, menos de la mitad del 12,6% alcanzado en el punto más elevado de la burbuja, en diciembre de 2006.

Mientras que la variación del empleo fue importante en 2017, por parte de la renta disponible de los hogares se registró una significativa

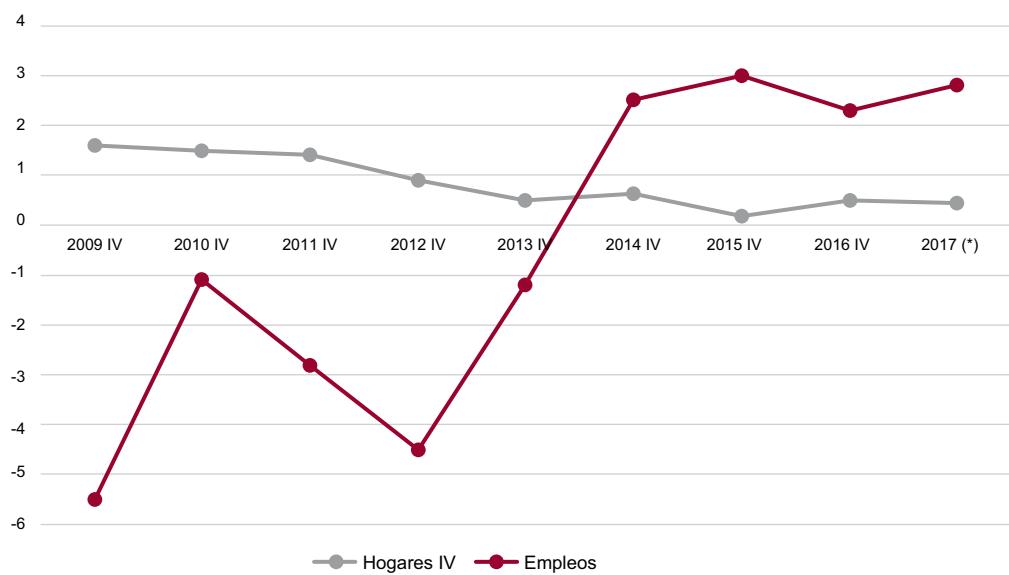


Fig. 12/ Empleos y Hogares. Variaciones interanuales (%), 2009-2017 (previsión).

Fuente: INE.



Fig. 13/ Afiliación a la Seguridad Social (datos fin de mes), total afiliados y sector de la construcción. Tasas de variación anual (%), 2008-2017 (datos hasta agosto).

Fuente: MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

desaceleración, lo que condujo a un crecimiento muy modesto en el valor deflactado con el IPC de dicha variable (entre 0,5% y 1%) (FIG. 14). En 2017 se produjo asimismo un notable descenso de la tasa de ahorro de los hogares.

Con datos del primer semestre, dicha variable había retrocedido desde el 7,7% de 2016 hasta el 6,6% en 2017, siendo posible que la tasa en cuestión no pasase del 7% el pasado ejercicio (FIG. 15).

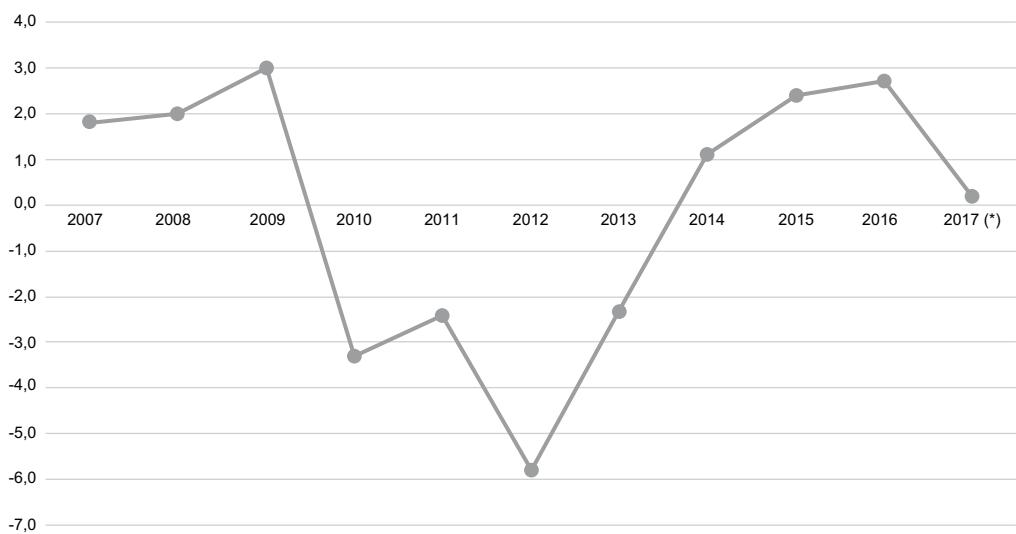


FIG. 14/ Renta disponible de los hogares, deflactada con el IPC. Tasas anuales de variación, 2007-2017 (estimación).

Fuente: INE.

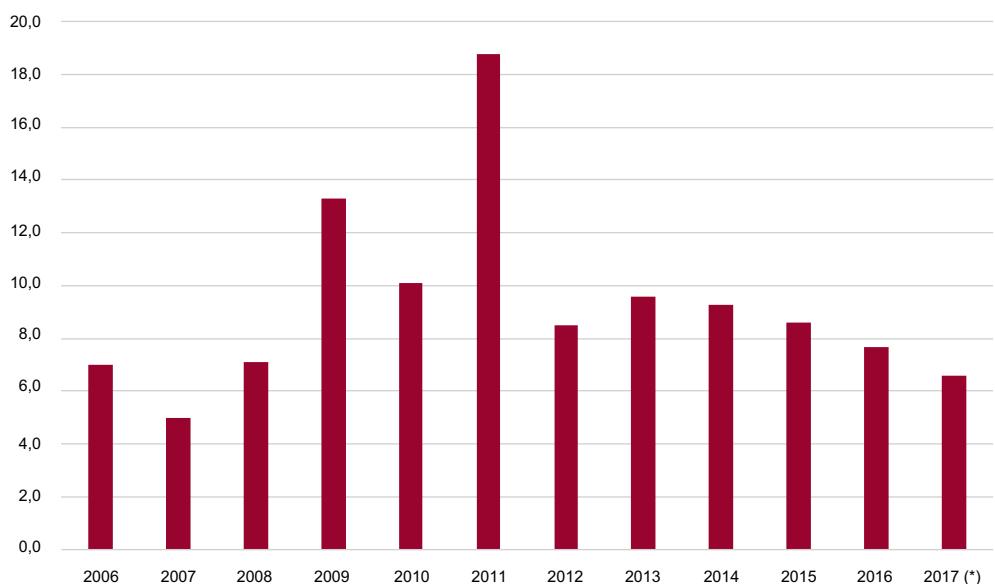


FIG. 15/ Ahorro de los hogares sobre la renta disponible (%).

Fuente: INE y EUROSTAT.

En cuanto a las condiciones de financiación a la vivienda, en 2017 el tipo de interés de los préstamos a comprador evolucionó en torno al 1,9%. El diferencial se mantuvo en torno a los

dos puntos porcentuales y el Euribor a doce meses registró valores negativos en los doce meses del año, terminando diciembre de 2017 con un valor del -0,19% (FIG. 16).

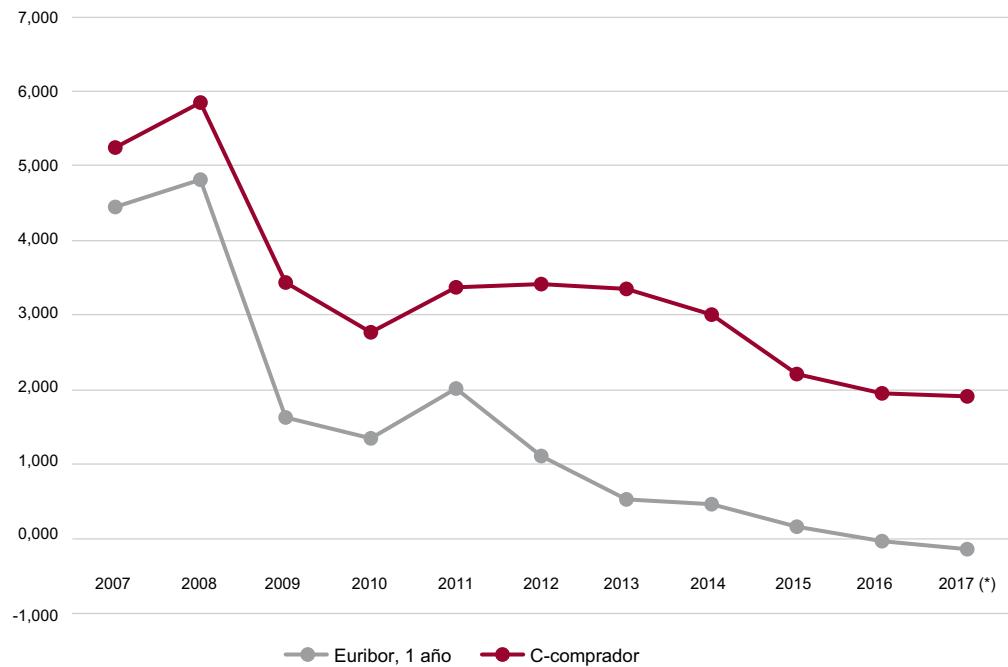


FIG. 16/ Tipos de interés de los préstamos a comprador de vivienda y euribor a doce meses. Medias anuales, serie 2007-2017 (previsión).

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

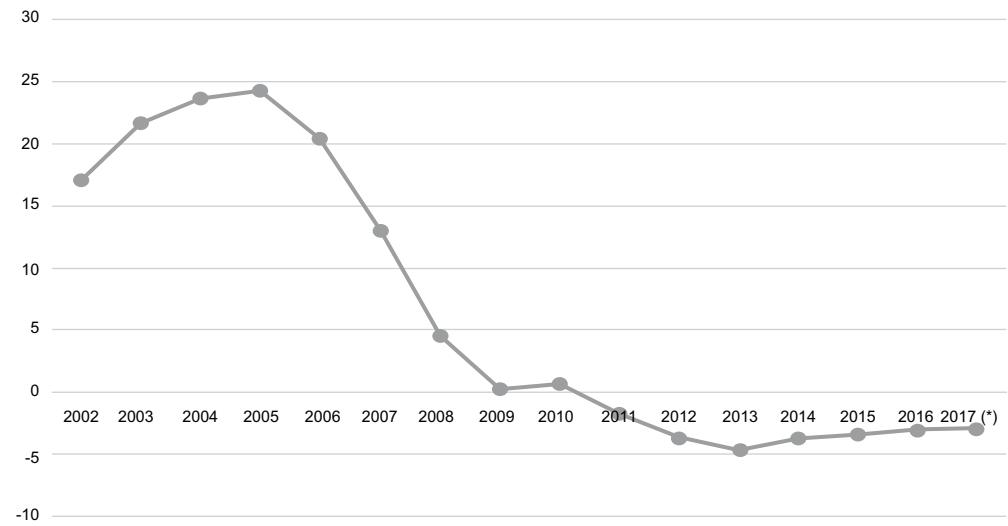


FIG. 17/ Crédito a comprador de vivienda. Saldos vivos, tasas de crecimiento interanual, a 31.12. Serie 2002-2017 (previsión).

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

En 2017 ha destacado el desplazamiento de los préstamos a interés variables hacia los préstamos a interés fijo, que se han aproximado al 50% del total de las nuevas operaciones, aunque la proporción citada resulta muy inferior en el conjunto del stock de créditos a comprador de vivienda existentes. El plazo medio de los préstamos fue de 281 meses (23,4 años) en el tercer trimestre de 2017, según la Estadística Registral Inmobiliaria. Los datos anteriores confirman, pues, que las condiciones de financiación han resultado muy favorables en 2017, aunque parece que las entidades de crédito han respetado más que en el pasado el tope del 80% en la relación préstamo/valor (FIG. 17).

El saldo vivo de los créditos a comprador de vivienda descendió en un 2,9% en noviembre de 2017 sobre el mismo mes del año precedente (-3% en 2016) (FIG. 18). Según la Encuesta del Banco de España, en enero-octubre los nuevos préstamos habían crecido en un 0,6% sobre el mismo periodo de 2016, aunque la variación interanual de las nuevas operaciones fue del 16,4% en dicha etapa.

La variación de los saldos vivos de los préstamos a promotor fue del -8,8% en septiembre de 2017 sobre el mismo mes de 2016 (-10,6% en 2016) (FIG. 18). El saldo vivo de los préstamos destinados a la construcción retrocedió en un 16,6% (-11,1% en 2016). El total de los préstamos al sector privado de la economía descendió en un 2,2% en el mismo mes de 2017 (-3,8% en 2016).

Se advierte, en general, que los retrocesos de los saldos vivos de los préstamos a los diferentes sectores de la economía están resultando menos acusados que en los ejercicios precedentes, destacando sobre todo los retrocesos más elevados de los préstamos a promotor y al sector de la construcción.

En 2017 persistió el descenso de la morosidad en los créditos a promotor (20,3%), construcción (27%) y comprador de vivienda (4,72% en septiembre de 2017 frente al 4,73% de diciembre de 2016) (FIG. 19). Es de destacar que el saldo vivo de los préstamos morosos a comprador de vivienda retrocedió en un 1,4% en septiembre de 2017 sobre el mismo mes del año anterior, pero que dicho descenso ha resultado bastante menos acusado que en los dos años anteriores. El mayor ritmo de concesión de nuevos préstamos está frenando el descenso de la morosidad, al menos en lo que al mercado de vivienda se refiere.

Como antes se indicó, el aumento del empleo, las excepcionales condiciones de financiación y la menor morosidad facilitó un nuevo aumento de las ventas de viviendas. Las transmisiones inmobiliarias de viviendas crecieron en un 17,8% en los tres primeros trimestres de 2017 sobre el mismo periodo del año precedente, 5,5% las viviendas nuevas y 18,5% las usadas (FIG. 20).

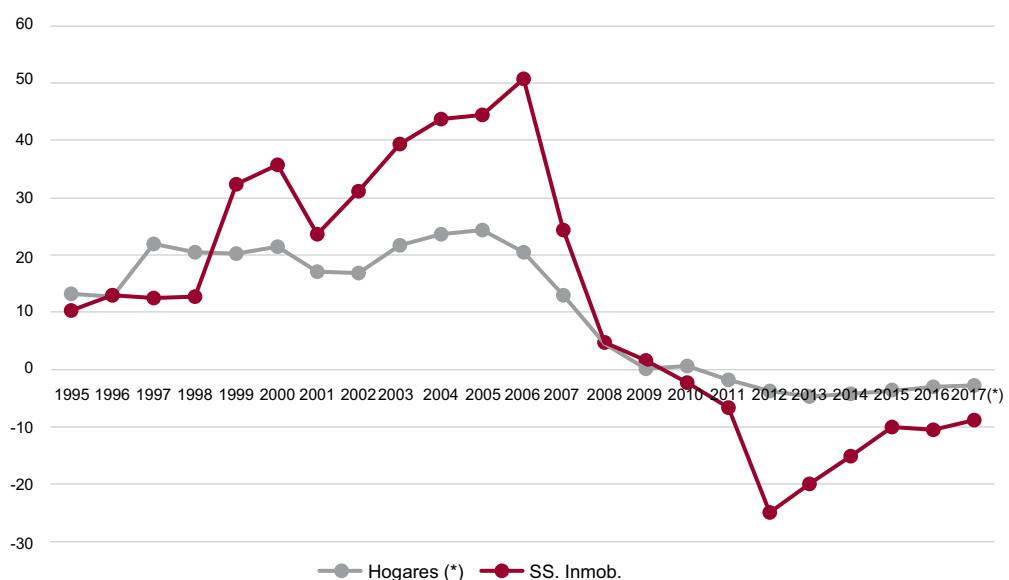


FIG. 18/ Crédito, saldos vivos. Tasas interanuales (a 31.XII) del crédito a comprador de vivienda y a servicios inmobiliarios (promotor). Serie anual, 1995-2017 (previsión).

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

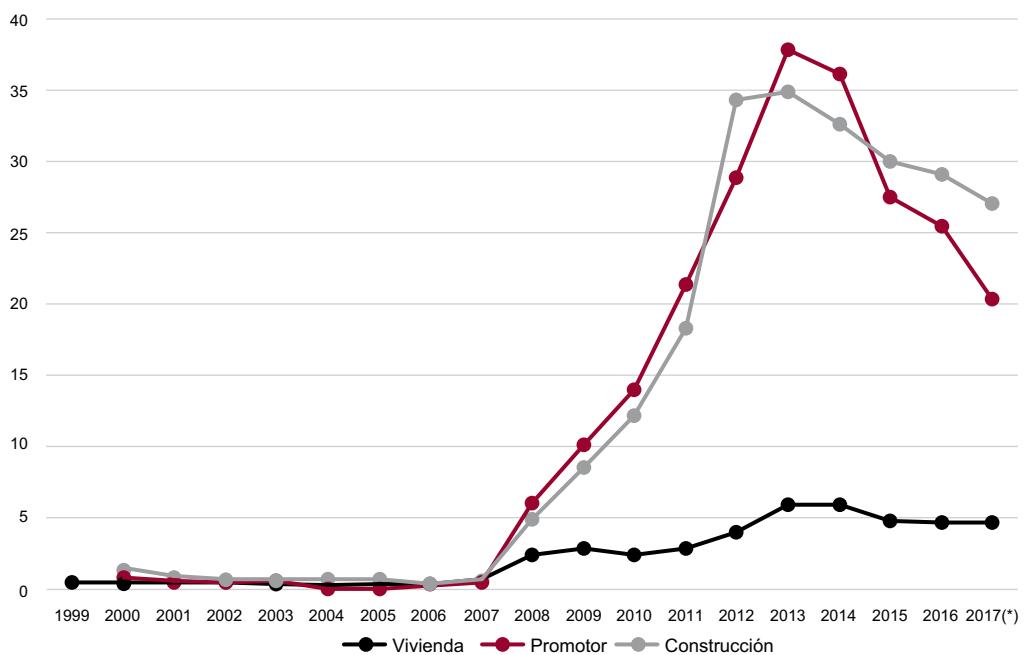


FIG. 19/ Morosidad. Proporción de morosos en los créditos a promoción, construcción y compra de vivienda. Datos al 4º trimestre, 1999-2017 (previsión).

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

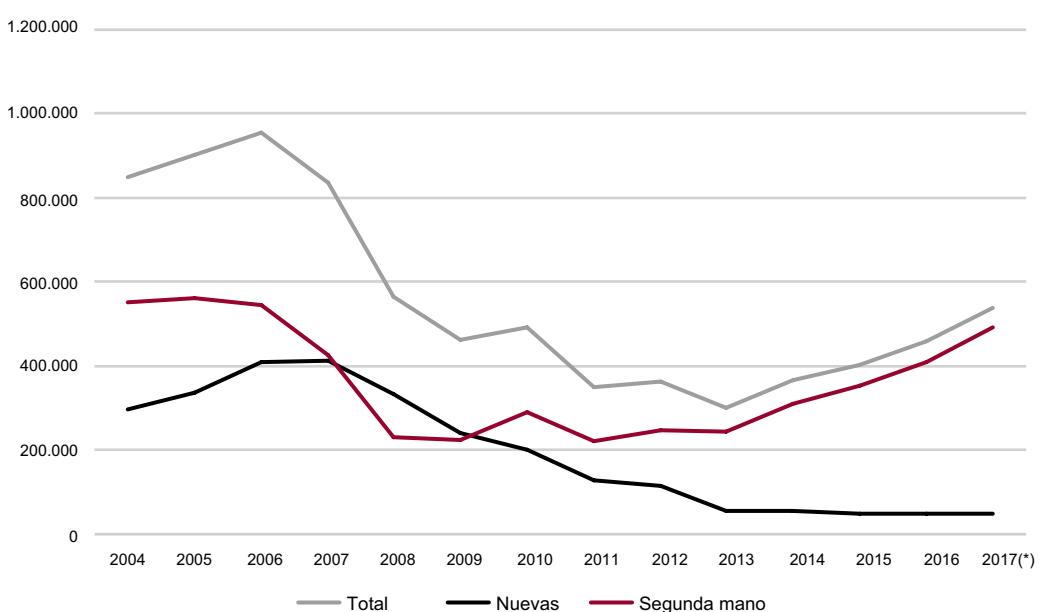


FIG. 20/ Transmisiones de viviendas. Total, nuevas y usadas, 2004-2017 (prevision).

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

El aumento de las ventas a españoles residentes fue del 18,4% en el periodo citado, superior al 15% de las ventas a extranjeros. El 16,7% del total de ventas correspondió a ventas a extranjeros, correspondiendo las mayores cuotas a británicos, Francia y Alemania, según los resultados del tercer trimestre de 2017 de la Estadística Registral Inmobiliaria. Es de destacar que en las autonomías de Canarias, Comunidad Valenciana y Baleares las ventas de viviendas a extranjeros superaron el 30% de las ventas, seguidas por Murcia (25,6%).

Por comunidades autónomas, el aumento de las ventas de viviendas, que fue del 17,8% para el total de España, registró las mayores variaciones interanuales en Castilla-La Mancha (25,3%), Cantabria (24,8%) y Aragón (23,7%) (FIG. 21). Por encima de la media de España crecieron las ventas en las autonomías de Navarra (21,7%), Asturias (20,7%), Cataluña (20,6 %) y Baleares (19,7%).

5. Mercado de Vivienda (III). La nueva oferta de viviendas

El aumento de las ventas, la aceleración de los precios de las viviendas y de los alquileres, ha estimulado la construcción de nuevas viviendas en 2017. En los diez primeros meses de 2017 los visados de obra nueva de los colegios de arquitectos técnicos crecieron en un 28% sobre el mismo periodo del año pre-

cedente. El nivel alcanzado en 2017 puede situarse en torno a las 82.000 nuevas viviendas iniciadas (FIG. 22).

2017 ha sido el tercer año de recuperación de las iniciaciones de viviendas, dejando atrás los niveles extremadamente bajos de nuevas construcciones alcanzados en el bienio 2013-2014, por debajo de las 35.000 iniciaciones en cada uno de dichos año. Los visados correspondientes a rehabilitaciones de viviendas crecieron en un 2,1%, en 2017 (enero-octubre) situándose en un nivel de 26.600 viviendas rehabilitadas en el pasado ejercicio.

Las viviendas terminadas, estimadas por los certificados de fin de obra de los citados colegios de arquitectos técnicos, aumentaron en un 38,6% en el periodo enero-octubre de 2017 respecto del mismo periodo del año precedente. (FIG. 23). Despues de nueve años de retroceso continuado, han vuelto a aumentar las nuevas viviendas sacadas al mercado.

Las terminaciones de viviendas correspondientes a cooperativas y a viviendas de promoción pública registraron importantes aumentos en los diez primeros meses de 2017 sobre el año anterior. Sin embargo, el bajo nivel de partida explica que la suma de cooperativas y promociones públicas supongan solo el 5,5% de las viviendas terminadas (FIG. 24).

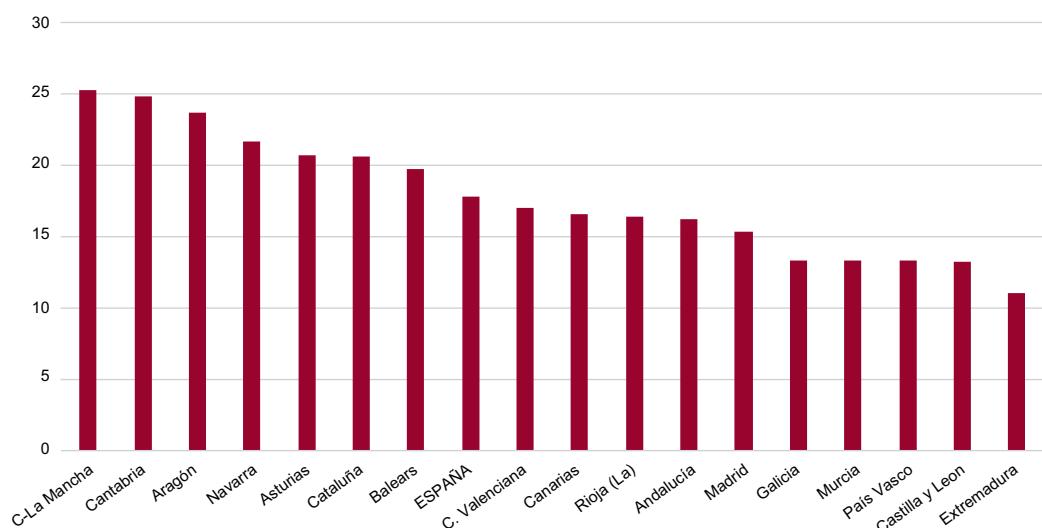


FIG. 21/ Transmisiones de viviendas, 2017/2016 (%), España y CC.Autónomas, variaciones tres primeros trimestres de 2017 sobre año anterior.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

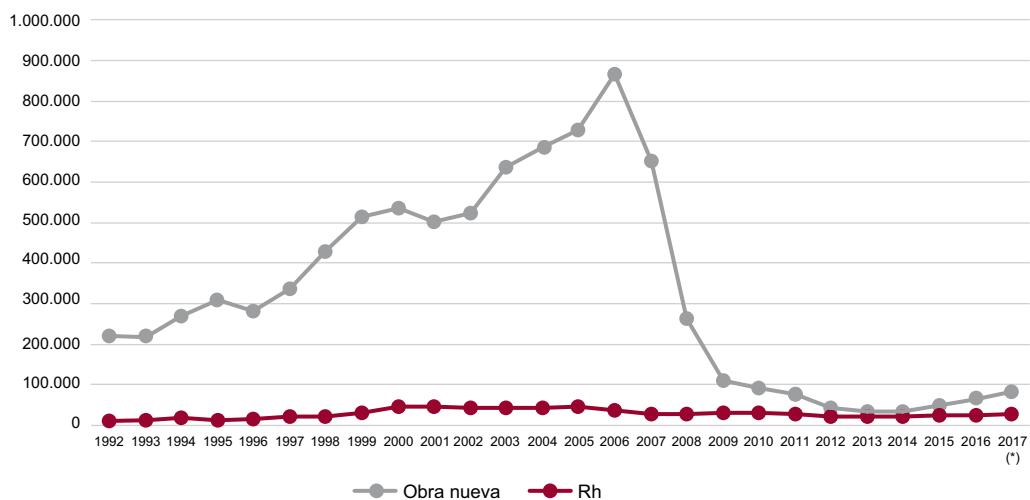


FIG. 22/ Visados de CC. de Aparejadores. Obra nueva y Rehabilitación, totales anuales, 1992-2017 (previsión).

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

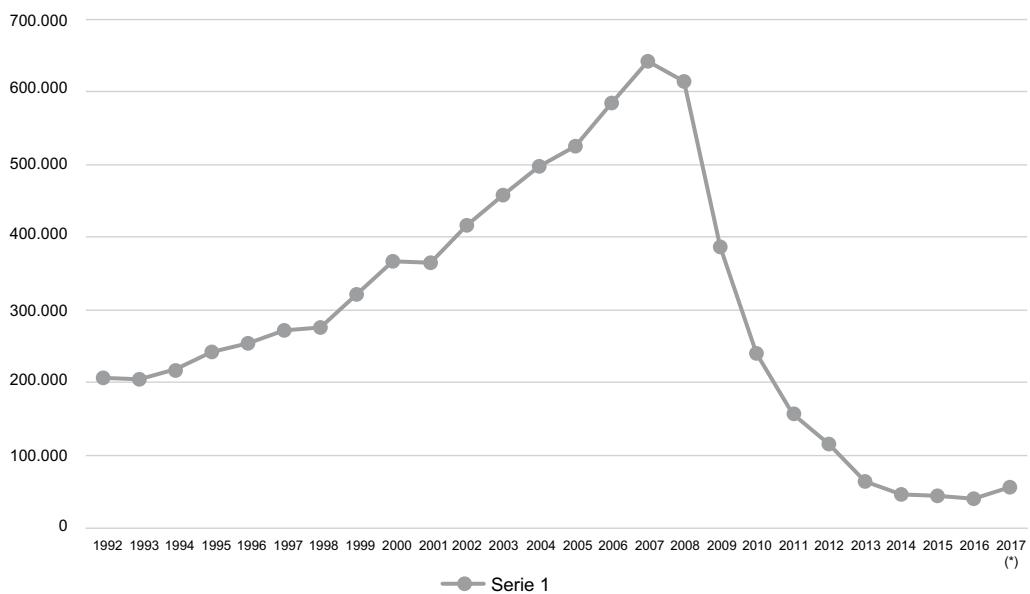


FIG. 23/ Viviendas terminadas-CFO. Totales anuales, 1992-2017 (previsión).

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

Según los resultados de la Contabilidad Nacional Trimestral del INE correspondiente al tercer trimestre de 2017, la inversión en vivienda (obra construida) aumentó en los tres primeros trimestres de 2017 en un 7,5% sobre el mismo periodo de 2016 (4,4% fue el crecimiento correspondiente al conjunto del año 2016 sobre el

año anterior). El crecimiento citado de la construcción residencial superó ampliamente al de la construcción no residencial (1,7%) y, por tanto, al del conjunto de la construcción (4,3%) en el periodo citado. La aportación al crecimiento del PIB del sector de la construcción en 2017 fue de 0,43 puntos porcentuales en 2017.

De acuerdo con la Encuesta Continua de Hogares del INE, en 2016 fue Baleares (28,5%) la autonomía con un mayor peso de las viviendas de alquiler entre las formas de acceso a la vivienda de los hogares (propiedad, alquiler y cesión en uso gratuito de la vivienda). A continuación vienen Cataluña (24,1%) y Madrid (23,1%).

Los niveles más elevados de los alquileres en dicho año, según estimaciones del portal Fotocasa, correspondieron a Cataluña (11,2 euros/m²-mes),

seguidos de la Comunidad de Madrid (10,8) y País Vasco (10,5). Los niveles de alquileres más reducidos fueron los de Castilla-La Mancha (4,8 euros/m²-mes) y Extremadura (4,6) (FIG. 25).

El aumento de las viviendas terminadas en 2017 se ha dejado sentir en la mayor presencia de las viviendas nuevas dentro del conjunto de las ventas de viviendas. De todos modos todavía sigue siendo muy destacada la presencia de las viviendas usadas dentro del total de dichas ventas de viviendas.

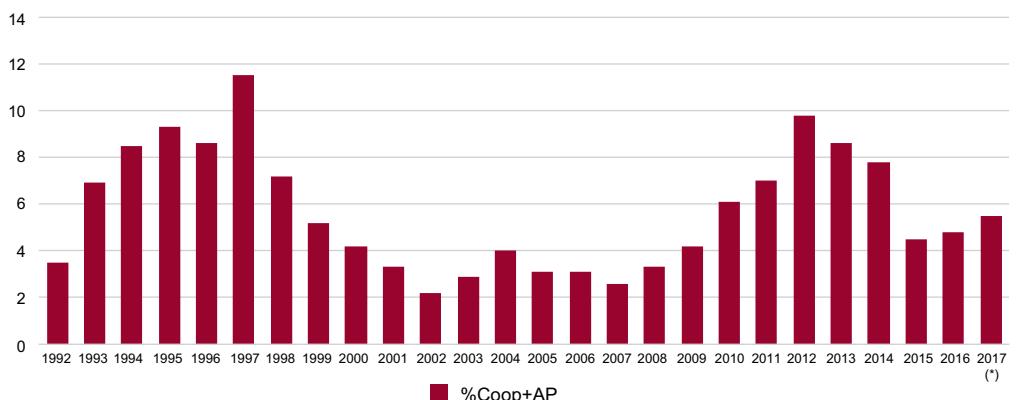


FIG. 24/ Viviendas Terminadas (CFO). Proporción de cooperativas y de promoción pública sobre el total, 1992-2017 (previsión, con datos hasta octubre) (%).

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

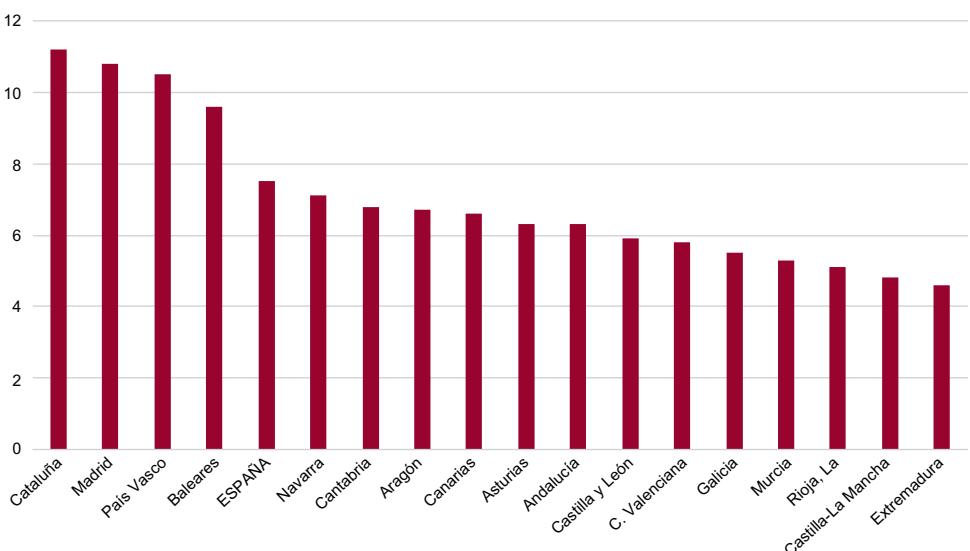


FIG. 25/ Alquiler medio de las viviendas en España (euros/m² mes).

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

6. Política de vivienda

En 2017 ha contrastado el diferente comportamiento de los lanzamientos judiciales derivados de procedimientos de ejecución hipotecaria, que disminuyeron en un 13,5% en los tres primeros trimestres de 2017, con los lanzamientos derivados del impago de alquileres (lanzamientos LAU), que crecieron en un 3% en el mismo periodo de tiempo (FIG. 26).

Esta evolución puede reflejar el aumento que está teniendo lugar en los hogares que viven de alquiler, a la vez que subraya que las condiciones de los hogares que alquilan no permiten con frecuencia hacer frente al pago del alquiler. La reducción del plazo máximo de los contratos de alquiler desde cinco a tres años ha podido asimismo forzar un aumento de los impagos, puesto que dicha reducción de plazo implica por lo general una actualización al alza del precio del alquiler.

Por lo que se refiere a las viviendas protegidas, en los tres primeros trimestres de 2017 aumentaron con fuerza las calificaciones provisionales de viviendas protegidas. Dicha evolución con-

trastó con la fuerte caída de las calificaciones definitivas, que se producen cuando la vivienda ha sido terminada (FIG. 27).

En los tres primeros trimestres de 2017 las ventas de viviendas protegidas aumentaron en un 3,9% sobre el mismo periodo del año precedente. Dicho aumento fue muy inferior al registrado por el conjunto de las ventas de viviendas (17,8%), según datos aportados por los notarios (FIG. 28) y publicados por el Ministerio de Fomento. Las ventas de viviendas protegidas supusieron el 4% del total de ventas de viviendas en el periodo citado.

En el tercer trimestre de 2017 el precio de las viviendas protegidas, según datos de tasaciones creció en un 2% sobre el mismo periodo del año 2016. Los precios de tasación de las viviendas libres aumentaron en un 2,7% en el mismo periodo de tiempo. El precio medio de las viviendas protegidas en España fue de 1130,8 euros por m² en el tercer trimestre de 2017, según datos de Fomento procedentes de las tasaciones. Dicho precio equivalió al 73,4% del precio medio de venta de las viviendas libres.

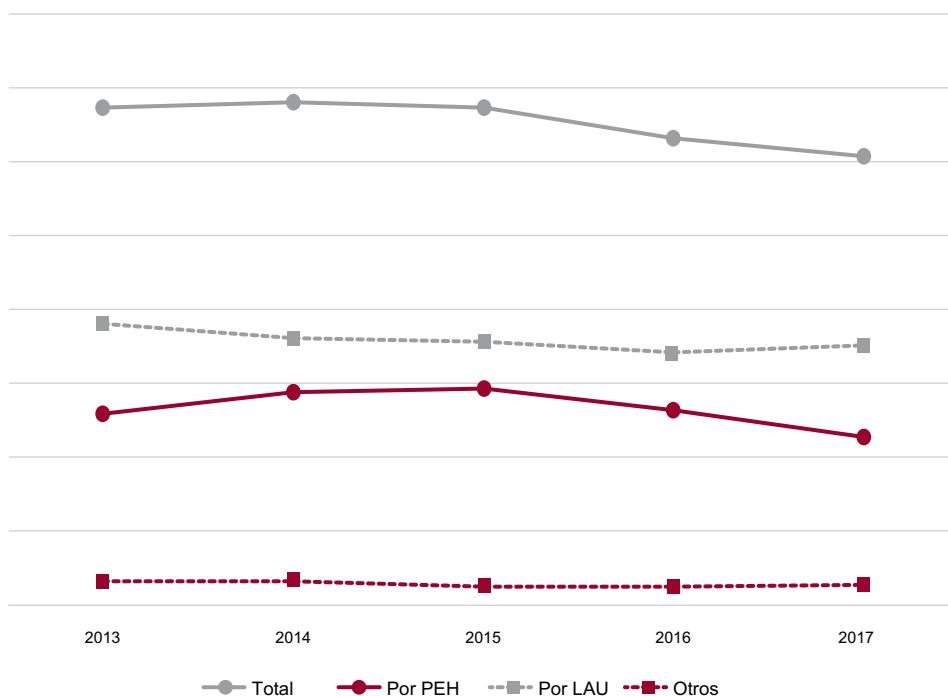


FIG. 26/ Lanzamientos judiciales practicados, hipotecarios, por impago de alquileres y resto. Totales anuales, 2013-2017 (previsión).

Fuente: CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL.

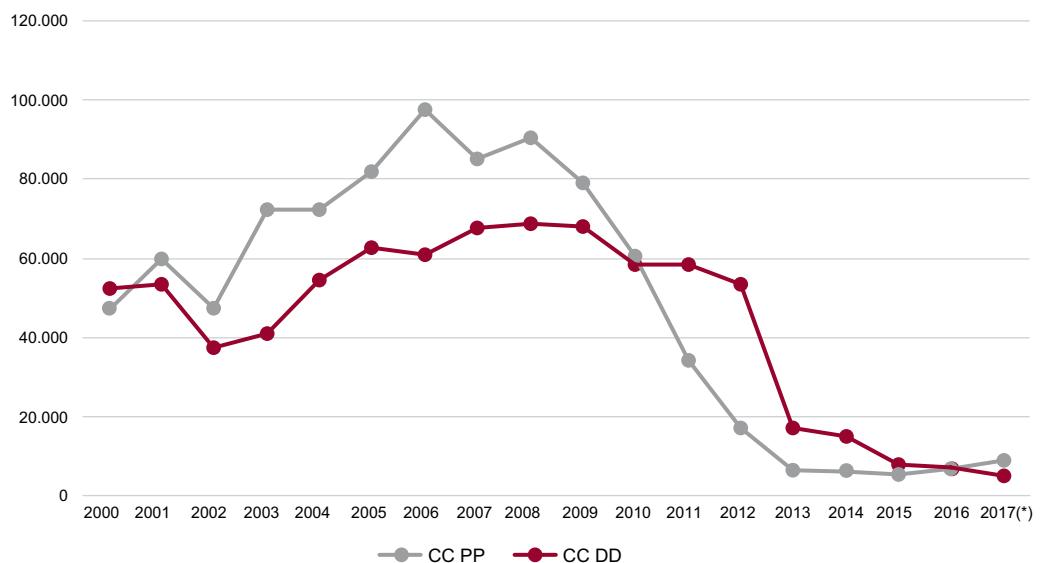


FIG. 27/ Viviendas protegidas, España. Calificaciones provisionales y definitivas. Totales anuales, 2000-2017 (previsión).

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

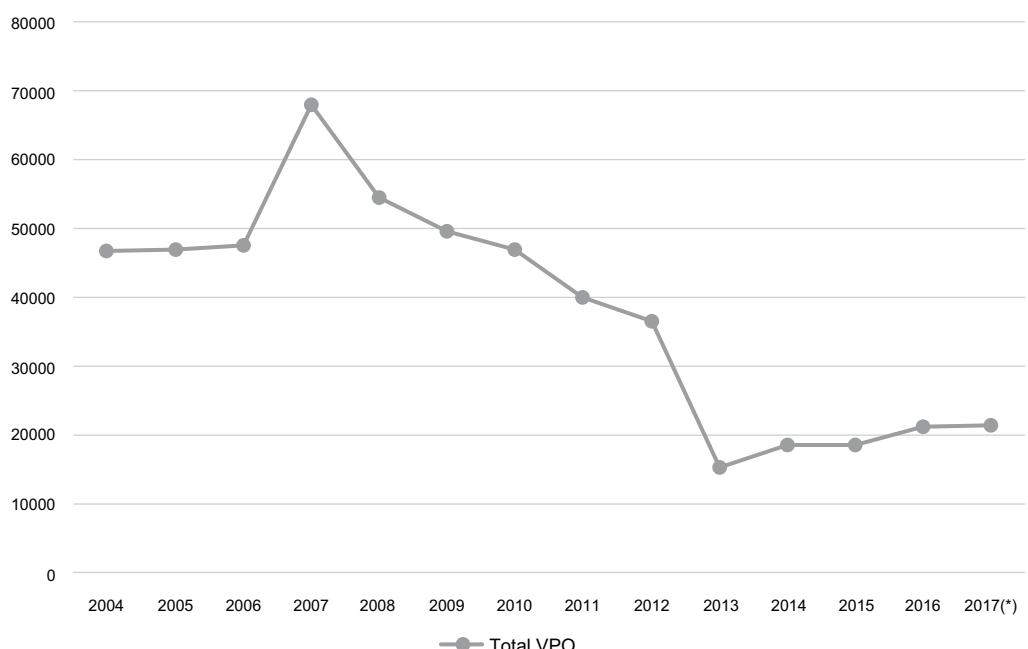


FIG. 28/ Viviendas protegidas: ventas anuales, 2004-2017 (previsión con datos hasta el 3er trimestre).

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

El gobierno aprobó el proyecto de Ley de Crédito Inmobiliario, más conocido como nueva Ley Hipotecaria¹. Después de este paso se inicia la tramitación parlamentaria, durante la cual se podrán introducir enmiendas. La mayoría de los cambios se refieren a las nuevas hipotecas. Se pretende potenciar las hipotecas a tipo fijo, reduciendo la comisión a pagar por el prestatario al 0,25% del capital desembolsado durante los tres primeros años de vida del préstamo. Se reducen los gastos de notario y registro asociados con esos cambios.

Además, el cliente deberá tener toda la documentación una semana antes de la firma del contrato de préstamo. El notario deberá asesorar a los clientes sobre las diferentes cláusulas que se incluyen y comprobar que no son nulas. Los futuros hipotecados podrán ir al notario antes de firmar el préstamo para que este verifique que las condiciones del contrato se ajustan a la legalidad.

Un aspecto importante es que cambian los períodos para que la banca ejecute un préstamo hipotecario, que serán de nueve mensualidades de impago o el 2% del capital, si la hipoteca está en los 10 primeros años de vida, pues si es más antigua el mínimo pasa a 12 meses o el 4% del capital. Este cambio afecta no solo a las nuevas hipotecas, sino también a quienes ya tienen hipoteca y pueden tener problemas para hacer frente a la cuota hipotecaria.

Se reducen las comisiones que puede cobrar la banca por la amortización anticipada de los préstamos, que se fijará en el 0,5% de la cantidad entregada en los tres primeros de una hipoteca a tipo variable, el 0,25% hasta el quinto año. En las hipotecas a tipo fijo la comisión máxima será del 4% en los diez primeros años y del 3% una vez pasado ese periodo. Se prohíben las ventas vinculadas, aunque se podrá ofrecer un seguro de hogar o de vida.

En 2017 contrastó la clara recuperación del mercado de vivienda con la escasa intensidad del alcance de la política de vivienda. Es de esperar que el nuevo Plan Estatal de Vivienda 2018-21 pueda contribuir a acrecentar el peso de las viviendas sociales de alquiler durante su vigencia.

Bibliografía

- COMISIÓN EUROPEA, (2017): European Economist Forecast, Noviembre.
- FINANCIAL TIMES, (2017): «Forecasting the World in 2018», 28 de diciembre
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, (2017): «World Economic Outlook, Cap. 1», *Global Prospects and Policies*, Octubre.
- TINSA, (2018): «¿Cómo se comportará el mercado de la vivienda en 2018?», 9 de enero.
- TORRES, R., (2017): «Déficit público decepcionante», *El País de los Negocios*, 17 de septiembre.

¹ El comentario sobre la nueva Ley Hipotecaria se ha apoyado en el texto «Nueva Ley Hipotecaria: ¿Cuáles son los

cambios más relevantes?», FORO CONSULTORES, 8.11.2017.

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. L, Nº 195, primavera 2018

ISSN: 1133-4762

Págs. 155-158

Crónicas

La construcción de la agenda urbana española en el marco de otras políticas urbanas nacionales en Europa.

Shaping the spanish urban agenda in the light of other european national urban policy frameworks.

España está comenzando a desarrollar una Agenda Urbana que, a nivel nacional, contribuya a cumplir con los objetivos planteados por las nuevas agendas urbanas internacionales aprobadas recientemente: la Agenda Urbana para la Unión Europea¹, puesta en marcha tras la aprobación del Pacto de Ámsterdam en la Reunión Informal de Ministros responsables de desarrollo urbano de la UE el 30 de mayo de 2016; y la Nueva Agenda Urbana global de Naciones Unidas, aprobada el 20 de octubre de 2016 en la Conferencia Hábitat III celebrada en Quito, reafirmando el compromiso con el desarrollo urbano sostenible, como paso para contribuir a la aplicación de la Agenda 2030, en la que ocupa un lugar destacado el Objetivo nº 11, Ciudades y Comunidades Sostenibles.

Este nuevo instrumento ha de servir, no sólo para avanzar en España en el desarrollo de los compromisos de las agendas urbanas internacionales, sino para perfilar una nuevas políticas urbanas, que permitan afrontar tanto los desafíos estructurales (cambio climático, envejecimiento, pobreza urbana, movilidad sostenible, etc.) como los coyunturales derivados de la crisis económica que tienen planteados actualmente las ciudades españolas, apoyándose para ello en el conjunto de iniciativas desarrolladas en los últimos años, para establecer una hoja de ruta operativa que defina unos objetivos estratégicos

a alcanzar, estimulando el compromiso de nuestras ciudades en favor de un desarrollo inteligente, sostenible e integrador.

Para apoyar este proceso, el Ministerio de Fomento celebró el 30 de noviembre de 2017, y con la colaboración de EUKN (European Urban Knowledge Network), un Seminario para permitir el intercambio de conocimiento y experiencias entre técnicos españoles (de todos los niveles de la Administración -Ministerios, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos-, así como expertos de la Universidad, empresas, etc.) con expertos de otros países europeos seleccionados por su especial interés, sobre sus diferentes estructuras políticas y la configuración de los marcos nacionales para las políticas urbanas en dichos países, contextualizándolas también en el marco internacional (Agenda 2030, nueva Agenda Urbana de UN-Habitat) y europeo (Agenda Urbana Europea).

Los objetivos de dicho Seminario fueron los siguientes:

- Intercambiar ideas y experiencias sobre las Políticas Nacionales Urbanas en los países europeos participantes, centrándose en aspectos como la motivación, el proceso, la gobernanza multinivel, la participación de los actores, la implementación, etc.
- Contribuir a la orientación estratégica de la Agenda Urbana Española, considerando el

¹ <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>.

² <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

- contexto global, europeo y nacional y partiendo de las experiencias de éxito de otros países.
- Estimular el diálogo entre los expertos españoles y extranjeros, impulsando el aprendizaje mutuo y el trabajo en red, reuniendo a representantes de diferentes gobiernos europeos.

Políticas Urbanas Nacionales (PUN) en países de la Unión Europea.

La sesión de la mañana estuvo moderada por el Director de EUKN, Mart Grisel, y se dedicó íntegramente a la presentación de las Políticas Urbanas Nacionales (PUN) de los países europeos invitados. Esta parte inicial del Seminario tuvo como objetivo proporcionar un marco para el intercambio de conocimiento a escala internacional sobre las mejores prácticas relacionadas con el desarrollo urbano impulsadas desde cada uno de los países participantes. Se hizo especial hincapié en los vínculos que las diferentes PUN tienen con la Agenda 2030, la Nueva Agenda Urbana y la Agenda Urbana para la UE. Los expertos realizaron una presentación de los marcos de sus respectivas Políticas Urbanas Nacionales y trazaron recomendaciones para la configuración de la nueva Agenda Urbana Española. Un aspecto central analizado por los expertos fue la diversidad de modalidades bajo las cuales, la respectiva Agenda o Política Urbana Nacional, está comprometida con los principales acuerdos y programas internacionales.

Tilman Buchholz (German Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building, and Nuclear Safety), presentó el marco de la Política Urbana Nacional en Alemania, profundizando en la cooperación entre el gobierno federal, los Länder y las autoridades locales, y en el Programa «Soziale Stadt». Sabrina Abdi (French Commissariat général à l'égalité des territoires, CGET), presentó las líneas maestras de la «Politique de la Ville» en Francia y los denominados «Contrats de Ville», con un fuerte foco en la regeneración urbana de los barrios desfavorecidos. Daniel Balínsku (Urban Policy Unit, Ministry of Economic Development), presentó la recientemente adoptada política urbana nacional de Polonia, con especial atención a la dimensión urbana de los fondos de cohesión europea (FEDER) 2014-2020. Aldert de Vries (Strategic Advisor City of Utrecht, y ex-Senior Policy Advisor en el Ministry of the Interior and Kingdom Relations, Países Bajos) presentó la Agenda Urbana Holandesa («Agenda Stad»), y, en particular, el concepto de «City Deals». Lenka Houdová (Ministry of Regional Development), introdujo el marco nacional de la política urbana en la República Checa y los re-

sultados del «European Urban Forum» recientemente celebrado en Praga.

Las Agendas Urbanas Internacionales: La Nueva Agenda Urbana de UN-Habitat y la Agenda Urbana de la UE.

Carmen Sánchez-Miranda (Jefa de la Oficina de ONU-Habitat España) presentó el marco y la implementación de la Nueva Agenda Urbana de Un-Habitat, mientras que Javier Fernández López (Director Técnico ECORYS España) presentó la Agenda Urbana de la Unión Europea, centrándose en el ejemplo de un partenariado.

Como colofón de la sesión de la mañana, se desarrolló un panel de debate conjunto entre los ponentes que ofreció la oportunidad de tener un intercambio interactivo entre los expertos y la audiencia.

Workshop/Taller de Trabajo: «Diseñando la Agenda Urbana Española».

Para aprovechar al máximo el conocimiento y la experiencia de los participantes y los ponentes internacionales invitados, la sesión de la tarde del Seminario se configuró a modo de taller de trabajo con «tormenta de ideas». Todos los expertos del Seminario participaron en la sesión de la tarde, llevando a cabo una discusión interactiva que se dividió en varios grupos de trabajo, cada uno con un moderador: Marta Lora-Tamayo, de la UNED; Moneyba González Medina, de la Universidad Autónoma de Madrid; Patricia Molina Costa, de la Fundación Tecnalia Research & Innovation; Francisco Javier González, de la Universidad Europea de Madrid y Dolores Huerta, del GBCe (Green Building Council España); y Mart Grisel de EUKN.

Como resultado del Taller, se generaron nuevas ideas sobre la nueva Agenda Urbana Española, apuntando los principales desafíos a superar y realizándose diversas propuestas para su futuro desarrollo.

Todo el material del Seminario está accesible en:

http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/JORNADAS/AGENDAURBANAESP.htm

Eduardo DE SANTIAGO RODRÍGUEZ
Subdirección General de Urbanismo
Ministerio de Fomento

La gobernanza urbana y el desarrollo urbano sostenible e integrado

Urban governance and sustainable integrated urban development

URBAN RED, red temática de desarrollo urbano (DER2015-71345-REDT/ Ministerio de Economía y Competitividad-FEDER)³, que dirige la Profa. Dra. Dña. María Rosario Alonso Ibáñez, Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo, celebró los pasados 23 y 24 de noviembre de 2017 las Jornadas «La gobernanza urbana y el desarrollo urbano sostenible e integrado», en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (Sede de Granada). En las mismas, profesores de diferentes universidades españolas y procedentes de diferentes disciplinas, ofrecieron sus avances en los conocimientos sobre el estado de la cuestión del desarrollo urbano, teniendo especial presencia los profesores integrantes de la RED.

Los procesos de intervención en la ciudad están sometidos a un profundo proceso de revisión. La ciudad de hoy debe atender nuevos y viejos retos desde una perspectiva integrada: la disminución de los recursos financieros como consecuencia de las medidas de reducción del déficit, los fenómenos migratorios, la exigencia de atención a las personas en situación de vulnerabilidad en sectores como la vivienda o la energía y el fenómeno creciente del turismo masivo en las ciudades, con nuevas formas de comercialización de la oferta turística, exigen respuestas de carácter integrado. Una visión global de los cuatro elementos que componen el concepto de desarrollo urbano sostenible, que deberá ser justo y equilibrado: el elemento económico, el medioambiental, el cultural y el social.

A tal efecto, las Jornadas dividieron en cinco líneas temáticas en las que se abordaron diferentes áreas clave en la composición de los procesos de desarrollo urbano e integrado sostenible. En la primera área temática se trató la cuestión de la gobernanza urbana, desde la óptica de la ciencia política y de la administración y del derecho, con las intervenciones de la politóloga Moneyba González Medina y los administrativistas Mercedes Cuyás Palazón y Federico A. Castillo Blanco, actuando como

relator, el también-administrativista, Omar Bouazza Ariño. En el contexto de este tema, se analizaron los retos de la gobernanza en los procesos de desarrollo urbano, los retos de la planificación estratégica y la irrenunciable coordinación administrativa. A continuación, el grupo se centró en el estudio de diferentes problemáticas que presenta la cuestión la «sostenibilidad ambiental» (sesión temática 2), desgranando sectores tan destacados en la actualidad desde esta óptica como el de la alimentación sostenible, la ordenación sostenible del turismo y la prevención de riesgos antes catástrofes naturales, lo que entraña de una manera muy directa con el problema del cambio climático. El análisis de estos temas fue llevado a cabo por la socióloga María Amparo Novo Vázquez, la civilista Celia Fernández Aller, el administrativista Avelino Blasco Esteve y la también administrativista, Pilar Bensusan Martín. En este caso, actuó como relator el también administrativista Joan Manel Trayter Jiménez. En la tercera sesión temática se abordó uno de los temas más acuciantes de los últimos tiempos: el cambio climático, desde la óptica de la contaminación atmosférica (a cargo de la urbanista Mercedes Almenar-Muñoz), los derechos y garantías en situaciones de vulnerabilidad (a cargo de la administrativista María Cruz Rozada Arda-vín) y de la movilidad sostenible (a cargo de la administrativista Sofía Simou). Actuó como relator Avelino Blasco Esteve. La primera jornada se cerraría con la mesa redonda sobre la gestión de las interdependencias en los procesos de desarrollo urbano, en la que se ofreció una visión desde la gestión, a cargo de Noel López, Presidente del Consorcio Sierra Vega Elvira del Ayuntamiento de Maracena, y el alcalde de Granada, Francisco Cuenca. Mesa redonda en la que la administrativista María Rosario Alonso Ibáñez actuó como relatora.

La segunda jornada se inició con un área temática 4 sobre sostenibilidad social. Bajo este amplio paraguas se abordaron objetos de estudio como el de la participación social en las iniciativas de la Unión Europea sobre regeneración

³ Acción de dinamización «Redes de Excelencia» del Programa de Investigación Científica y Técnica de Excelencia

Documentación

urbana (a cargo de la urbanista M^a Sonia de Gregorio Hurtado), la economía sostenible en la ciudad turística (a cargo de los administrativistas Joana M^a Socías Camacho y Bartomeu Trías Prats) y sobre segregación y gentrificación, a cargo de la –también-administrativista, Carmen de Guerrero Manso. La relatoría la llevó a cabo la administrativista M^a Luisa Gómez Jiménez. Como quinta sesión temática se trató el tema de la sostenibilidad económica. Se profundizó en el tema de la economía circular en las ciudades (a cargo de la tributarista Yolanda García Calvente), la economía colaborativa (a cargo del administrativista Andrés Boix Palop) y la problemática de la vivienda, el mercado hipotecario y los desahucios, a cargo del administrativista, Prudencio Moreno Trapiella.

La relatoría correspondió a Carmen de Guerrero Manso. En la mesa redonda 2, en fin, se trataría el tema de la iniciativa económica local y el desarrollo urbano sostenible, con la intervención del alcalde de Churriana de la Vega, Antonio Narváez y el alcalde del ayuntamiento de Alcalá la Real, Carlos Antonio Hinojosa. En las Jornadas, además, la directora de la Red, Rosario Alonso y Federico Castillo Blanco presentaron la herramienta jurídica para las estrategias urbanas «PROTOTIPO Linked Open Data (LOD) CIUDADES»

Omar BOUAZZA ARIÑO

Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid

Crónica jurídica

Omar BOUAZZA ARIÑO

Profesor Titular de Derecho Administrativo.
Universidad Complutense de Madrid.

RESUMEN: En este número se da cuenta de las normas más relevantes en materia urbana y territorial dictadas en los últimos meses. En primer lugar, se ofrece una crónica del Real Decreto sobre modificación del Plan rector de Uso y Gestión del área protegida de las Islas Medes, aprobado por el Gobierno en sustitución de los órganos autonómicos en situación de suspensión de la Comunidad Autónoma de Cataluña, con la finalidad de establecer criterios de uso en la actividad de buceo en garantía de conservación de la biodiversidad del espacio. A continuación, se da cuenta de la normativa autonómica reciente en materias como la ordenación del territorio y el urbanismo, el suelo empresarial, el equilibrio territorial, la ordenación del taxi y los vehículos de transporte concertado y, finalmente, la accesibilidad.

1. Espacios Naturales Protegidos y capacidad de carga

En el contexto de suspensión de la autonomía de Cataluña, en base a la aplicación del artículo 155 de la Constitución Española de 1978, el Estado ha asumido la gestión ordinaria de los asuntos del territorio, hasta la constitución de un nuevo Parlamento y Gobierno autonómico. Mientras tanto, los ministerios de la Administración General del Estado se encargan de la gestión de las competencias autonómicas que correspondían a los departamentos catalanes suspendidos.

obouazza@der.ucm.es. Este trabajo ha sido realizado en el marco de las acciones de dinamización «Redes de Excelencia» «Red temática sobre desarrollo urbano», DER2015-71345-REDT/ Ministerio de Economía y Competitividad-FEDER, que dirige la Profesora Dra. Dña. María Rosario ALONSO IBÁÑEZ, Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo.

En materia de territorio, la Administración del Estado ha aprobado recientemente el *Real Decreto 1005/2017, de 24 de noviembre, por el que se modifica el Plan Rector de Uso y Gestión del área protegida de las Islas Medes, aprobado por el Decreto 222/2008, de 11 de noviembre, se establecen las reglas de aplicación durante su vigencia transitoria y se crea el Consejo Científico del Parque Natural del Montgrí, las Islas Medes y el Baix Ter*. Esta norma regula las inmersiones con la finalidad de determinar la capacidad de carga en lo que a la actividad de buceo con escafandra autónoma se refiere y evitar el impacto ambiental negativo sobre la biodiversidad marina contribuyendo así a su conservación y protección. Por consiguiente, esta norma interviene en la actividad de gestión de las empresas que llevan a cabo esta actividad en la zona. Finalmente, crea el Consejo Científico del Parque Natural que es un órgano colaborador en la gestión del

espacio de entre cuyas funciones consta la de educación ambiental.

2. Ordenación del Territorio y Urbanismo

Entrando en la legislación emanada de parlamentos autonómicos, ahora me referiré a la **Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Islas Baleares**. El principal motivo de su aprobación viene dado por la incorporación del suelo rústico (no urbanizable) a la normativa general en materia de urbanismo, que quedaba excluido en la ley anterior. Según su artículo 1, su objeto consiste en el establecimiento del régimen jurídico general de la actividad administrativa en materia de urbanismo en la Comunidad Autónoma y definir el régimen jurídico-urbanístico de la propiedad del suelo según su función social. A este respecto, en el artículo 2 se subraya que la actividad urbanística se desarrolla en el marco y dentro de los límites que establecen las leyes y los instrumentos de ordenación territorial en armonía con los objetivos de los programas y las políticas sectoriales. En esta línea, esta Ley contempla disposiciones de modificación de normativas sectoriales con lo que acomete una tarea de coordinación de lo sectorial desde una visión general y de conjunto.

Por su parte, la Comunidad Foral de Navarra, en línea con la tendencia estatal y autonómica en la materia, ha aprobado el **Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo**. Con esta norma se pretende integrar, aclarar, regularizar y armonizar las normas en la materia. En concreto, la **Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo**, la **Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística de Navarra** y la **Ley Foral 6/2009, de 5 de junio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y vivienda**.

3. Suelo empresarial

La **Ley 5/2017, de 19 de octubre, de fomento de la implantación de iniciativas empresariales en Galicia** tiene por objeto, según indica el artículo 1, el fomento del desarrollo empresarial de nueva planta para lo que prevé «medidas que faciliten el desarrollo, acceso y gestión del suelo empresarial, la mejora de la normativa de aplicación a dicha implantación

y la previsión de los oportunos incentivos, así como la coordinación de las actuaciones en este campo de las diferentes consejerías de la Administración general de la Comunidad Autónoma y de los ayuntamientos, en el marco de la competencia exclusiva de la misma para el fomento y planificación de la actividad económica en Galicia». Implica un desarrollo del territorio desde esta óptica sectorial para lo que modifica la normativa de otros sectores como la de cooperativas, de ordenación de la minería, de parques eólicos, de turismo así como la de montes. Con carácter general, puede decirse que la Ley contempla medidas de flexibilización para favorecer la implantación empresarial. Por ejemplo, se contemplan medidas de pago aplazado sin intereses de suelo público hasta un máximo de cuatro años (art. 17) y se reduce el periodo de exposición pública de los proyectos sectoriales incluidos en el Plan Sectorial de Áreas Empresariales de Galicia en caso de urgencia. Igualmente, se reduce de 50 a 20 millones de euros de inversión necesaria para que un proyecto industrial sea considerado estratégico (art. 16).

4. Equilibrio territorial

La **Ley 5/2017, de 30 de noviembre, de estímulo económico de zonas prioritarias en Castilla La Mancha**, constituye un instrumento de fomento de la inversión en las zonas más golpeadas por la crisis económica, con la finalidad de promover desarrollos endógenos que favorezcan un mejor y equilibrado desarrollo territorial. El art. 4.2 indica que las zonas serán así declaradas por decreto del gobierno autonómico, en las que concurren algunas de las siguientes situaciones: a) que tengan un «porcentaje de paro registrado sobre la población en edad de trabajar en el municipio de, al menos, 3 puntos porcentuales por encima del citado porcentaje a nivel regional redondeado a número entero y que el porcentaje del promedio anual del paro registrado del municipio respecto al total de la provincia represente, al menos, el 1 por ciento»; o b), zonas «con descenso de la población, en los últimos cinco años, igual o superior al 1 por ciento, y que el porcentaje del promedio anual del paro registrado del municipio respecto al total de la provincia represente, al menos, el 10 por ciento».

5. Energía

El sector de la energía dispone de un nuevo régimen jurídico autonómico tras la aprobación de

la Ley 7/2017, de 14 de diciembre, de medidas de la eficiencia energética y garantía de accesibilidad a la energía eléctrica de Galicia. Como se puede comprobar de la lectura de la denominación de este nuevo cuerpo normativo, trata de ofrecer una regulación ante dos de los problemas más acuciantes de los últimos tiempos: en primer lugar, el cambio climático y la necesidad irremplazable de reducir las fuentes de emisión de gases de efecto invernadero, de conformidad con el Derecho internacional, comunitario europeo y estatal; y en segundo lugar, una de las problemáticas más palpables de la reciente crisis económica y financiera: la pobreza y, en concreto, lo que se denomina como «pobreza energética», ofreciendo, a tal efecto, ayudas a las personas que se encuentran en situación de imposibilidad económica de afrontar los gastos que genera el consumo de energía en los hogares. En ambos casos deberán activarse los mecanismos de las relaciones interadministrativas –cooperación colaboración y coordinación interadministrativa– para alcanzar una verdadera eficiencia en la gestión de ambas políticas públicas, decisivas en los momentos actuales.

6. Transporte: taxi

Tras la transposición de la Directiva sobre libre prestación de servicios al ordenamiento interno, uno de los sectores en los que ha habido un mayor impacto ha sido en el del transporte terrestre. En concreto, en el ámbito del taxi con la aparición de los vehículos de transporte concertado, más conocidos por sus siglas, «VTC».

La Ley 13/2017, de 8 de noviembre, del Taxi de la Comunidad Valenciana, trata de ofrecer una regulación unitaria y sistemática del sector del taxi en base a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de transportes que transcurren por el territorio de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de que deberá respetar la legislación básica estatal que pueda afectar a dicha competencia.

Como el servicio del taxi es un servicio público impropiado que implica el uso del dominio público por coches, por motivos de seguridad y de salud ambiental la Administración deberá intervenir, mediante la ordenación del mismo a partir de la normativa aplicable.

La Ley contempla, entre otras medidas, las siguientes: a) limitaciones en el otorgamiento de autorizaciones a los vehículos de transporte concertado. No podrá concederse más de una

por cada treinta autorizaciones de taxi; b) en el otorgamiento de nuevas licencias de taxi, de entre los criterios de adjudicación deberán constar la adscripción de la licencia a vehículos adaptados a personas con movilidad reducida así como la aptitud del taxista para atender a personas con discapacidad física o intelectual; c) asimismo, las personas físicas con más de una autorización para taxi, podrán conservarlas si en el plazo de seis meses acreditan que uno de los vehículos lo han adaptado para personas con movilidad reducida.

7. Accesibilidad

El derecho autonómico de accesibilidad dispone de dos nuevas normas generales en materia de libre autonomía de personas con discapacidad con la ayuda de perros guía. Me refiero a la Ley 6/2017, de 5 de julio, de Acceso al Entorno de Personas con Discapacidad con Perros de Cantabria y a la Ley 8/2017, de 19 de septiembre, de perros de asistencia de La Rioja. Ambas leyes se dictan en el marco del artículo 14 CE, que reconoce el derecho fundamental a la igualdad, el art. 9.2 CE, que impone un mandato a los poderes públicos para remover los obstáculos necesarios en la garantía de una igualdad real y efectiva; y el art. 49 CE, que recoge, en el ámbito de los principios rectores de la política social y económica, la previsión de políticas públicas para las personas con discapacidad. También debe citarse el marco estatutario así como los convenios internacionales y derecho comunitario, ordenamientos a los que está debido el Estado en su conjunto.

Ambas leyes implican una ampliación del grupo de personas a las que se reconoce el derecho de acceso a lugares o entornos **públicos**, establecimientos abiertos al público y transportes con perro guía. En efecto, no sólo se reconoce el derecho a las personas con discapacidad visual, sino también a otras personas con discapacidad intelectual y problemas de salud mental. Y es que los perros guía, convenientemente adiestrados, suponen un importante apoyo para mejorar la autonomía personal y calidad de vida de las personas con necesidades especiales. Es de señalar que ambas leyes hacen referencia expresa a la obligación que tienen tanto los adiestradores como los propietarios y usuarios de ofrecer a los perros los cuidados necesarios para su bienestar y para que puedan adquirir la madurez física y emocional adecuadas para prestar un servicio indispensable a las personas con discapacidad, asegurar su calidad de vida y un buen trato.

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. L, Nº 195, primavera 2018

ISSN: 1133-4762

Págs. 162-164

Evaluadores 2017

Los evaluadores del año 2017 son:

Aguirre i Font, Josep M ^a	Universitat de Girona
Alba Hidalgo, David	Universidad Autónoma de Madrid
Alonso Benito, Luis Enrique	Universidad Autónoma de Madrid
Alonso Más, María José	Universitat de València
Bellet Sanfeliu, Carme	Universitat de Lleida
Benayas del Amo, Javier	Universidad Autónoma de Madrid
Bermejo Latre, José Luis	Universidad de Zaragoza
Bouazza Ariño, Omar	Universidad Complutense de Madrid
Bustamante Montoro, Rosa	Universidad Politécnica de Madrid
Cabecera Soriano, Rubén	AIU-Estudio Ingeniería y Arquitectura
Calderón Calderón, Basilio	Universidad de Valladolid
Chasco Yrigoyen, Coro	Universidad Autónoma de Madrid
Chias Navarro, Pilar	Universidad de Alcalá
Coudroy de Lille, Laurent	Université de Paris-Est-Créteil (Francia)
Cruz Villalón, Josefina	Universidad de Sevilla
Díez de Pablo, Ainhoa	Universidad Politécnica de Madrid
Díez Sánchez, Juan José	Universidad de Alicante
Díez Torrijos, Ignacio	Universidad Politécnica de Valencia
Erquicia Olaciregui, Jesús M ^a	Gobierno Vasco - Ordenación del Territorio y Planeamiento
Escartín Escudé, Víctor	Universidad de Zaragoza
Espejo Marín, Cayetano	Universidad de Murcia

Farini, Elena	Universidad Francisco de Vitoria
Farinós Dasi, Joaquín	Universitat de València
Font Garolera, Jaume	Universitat de Barcelona
Frolova Ignatieva, Marina	Universidad de Granada
Ganau Casas, Joan	Universitat de Lleida
García Grinda, José Luis	Universidad Politécnica de Madrid
García Herrera, Luz Marina	Universidad de La Laguna
Gómez Jiménez, María Luisa	Universidad de Málaga
Gómez Villarino, Teresa	Universidad Politécnica de Madrid
González-Varas, Ignacio	Universidad Castilla La Mancha
Higueras García, Ester	Universidad Politécnica de Madrid
Ivars Baidal, Josep	Universidad de Alicante
Llop Torne, Carles	Universitat Politecnica de Catalunya
Lo Piccolo, Francesco	Universidad de Palermo (Italia)
Lois González, Rubén Camilo	Universidad Santiago de Compostela
Lozano Valencia, Pedro José	Universidad del País Vasco
Luis Ángel Collado Cueto	Universidad Autónoma de Madrid
Luxán G. de Diego de, Margarita	Universidad Politécnica de Madrid
Márquez Domínguez, J. Antonio	Universidad de Huelva
Martínez Gómez, Andrés	École Nationale Sup. d'Architecture de Montpellier (Francia)
Martínez Medina, Andrés	Universidad de Alicante
Menéndez Pérez, Emilio	Universidad Autónoma de Madrid
Mérida Rodríguez, Matías	Universidad de Málaga
Módenes Cabrerizo, Juan Antonio	Universidad Autónoma de Barcelona
Moliní Fernández, Fernando	Universidad Autónoma de Madrid
Morcillo Álvarez, Daniel	Universidad Politécnica de Madrid
Nadal Piqué, Francesc	Universidad de Barcelona
Naval Mas, Antonio	Universidad de Castilla-La Mancha
Navarro Vera, José Ramón	Universidad de Alicante

Documentación

Neila González, Javier	Universidad Politécnica de Madrid
Nucci, Luccia	Università degli Studi Roma Tre (Italia)
Olivieri, Francesca	Universidad Politécnica de Madrid
Ortuño Padilla, Armando	Universidad de Alicante
Parcerisa Bundó, Josep	Universidad Politécnica de Cataluña
Pareja Lozano, Carles	Universitat Pompeu Fabra
Piñeira Martíán, Mª José	Universidad de Santiago de Compostela
Puldain Huarte, Javier	Universidad del País Vasco
Ramallo López, Fátima	Universidad de Granada
Ramón García, Marcela	Universidad de Alcalá de Henares
Ramos Gorostiza, J. Luis	Universidad Complutense de Madrid
Reques Velasco, Pedro	Universidad de Cantabria
Rodríguez López, Carolina	Universidad Complutense de Madrid
Salom Carrasco, Julia	Universidad de Valencia
Sánchez González, Diego	Universidad Autónoma de Madrid
Sánchez Moral, Simón	Universidad Complutense
Segarra Lagunes, Mª Margarita	Università degli Studi Roma Tre (Italia)
Silva Pérez, Rocío	Universidad de Sevilla
Simancas Cruz, Moises	Universidad de La Laguna
Tejedor Bielsa, Julio	Universidad de Zaragoza
Trovato, Graziella	Universidad Politécnica de Madrid
Ureña Francés, José María	Universidad de Castilla La Mancha
Valero Juan, Eva	Universidad de Alicante
Verdaguer Viana-Cárdenas, Carlos	Universidad Politécnica de Madrid
Yacamán, Carolina	Heliconia S. Coop. Mad.
Zamorano Martín, Clara	Universidad Politécnica de Madrid

Nuestro más sincero agradecimiento a la valiosa y desinteresada colaboración de todos ellos que, con sus comentarios y sugerencias, han contribuido a mejorar y enriquecer los manuscritos originales.

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. I, Nº 195, primavera 2018

ISSN: 1133-4762

Págs. 165-172

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/WebOpaInternet>

Derecho Urbanístico en España. Ricardo SANTOS DÍEZ & Alejandro Javier CRIADO SÁNCHEZ. Marbella, 2017. 23 x 16 cm. 440 pp, rústica de tapa blanda 45,00 €. Fundación Fydu, ISBN 978-84-697-3718-7

Este libro tiene su origen en el Curso de Urbanismo que la Fundación Fydu viene organizando con el Ayuntamiento de Marbella desde el año 2006, así como en su versión a distancia para alumnos de toda España es Hispanoamérica. Dado el gran éxito del libro del curso presencial «Derecho Urbanístico en Andalucía» y su demanda a nivel nacional y de Hispanoamérica, el Patronato de la Fundación y la dirección del curso animaron a los autores a preparar un manual sencillo destinado, no sólo a los alumnos de futuras ediciones del curso de urbanismo a distancia, sino también a estudiantes, profesionales y empleados públicos. El libro analiza el Derecho Urbanístico siguiendo el modelo que siguen todas las autonomías con escasos matices, el de las Leyes de Suelo estatal de 1956, 1975 y 1990, utilizando indistintamente el texto de leyes urbanísticas autonómicas a modo de ejemplo.

Este manual pretende facilitar el trabajo de los participantes en las próximas ediciones de dicho curso en su versión a distancia incorporando su contenido y programa, así como extender su utilidad a estudiantes y profesionales interesados en el urbanismo en toda España, pudiendo completar el lector el texto de este manual con el contenido que ofrece la Fundación Fydu en Internet de legislación y noticias de urbanismo a través de su Revista de Urbanismo y Vivienda (www.reurbanismo.es).

Una obra práctica imprescindible para los que para los que quieren adentrarse en el conocimiento del Derecho Urbanístico.

Índice de contenidos:

Parte I. El Derecho Urbanístico. Lección 1. Las normas que regulan el urbanismo en España. Lección 2. Esquema básico del Derecho Urbanístico y de este manual. Lección 3. Conceptos urbanísticos básicos.

Parte II. Régimen urbanístico del suelo Lección 4. Situaciones básicas del suelo. Lección 5. Las clases de suelo. Lección 6. La valoración urbanística del suelo y sus elementos.

Parte III. Planeamiento territorial y urbanístico Lección 7. El planeamiento territorial. Lección 8. El planeamiento urbanístico general. Lección 9. Las dotaciones urbanísticas y los patrimonios públicos de suelo. Lección 10. El planeamiento urbanístico de desarrollo. Lección 11. Las normas sectoriales y el planeamiento urbanístico. Lección 12. Áreas de reserva y aprovechamiento medio.

Parte IV. Ejecución del planeamiento Lección 13. Aspectos generales de la ejecución del planeamiento. Lección 14. Las actuaciones sistemáticas a través de los sistemas de actuación. Lección 15. La reparcelación y el proyecto de reparcelación. Lección 16. La urbanización y su conservación. Lección 17. Las actuaciones asistemáticas en suelo urbano.

Parte V. Disciplina urbanística Lección 18. Las licencias urbanísticas. Lección 19. El deber de edificar y de conservar la edificación. Lección 20. El procedimiento de restablecimiento del orden jurídico perturbado y sancionador.

Ricardo SANTOS DÍEZ. Doctor Ingeniero de Caminos. Premio Extraordinario de Doctorado. Licenciado en Derecho. Técnico Urbanista (IEAL). Profesor de la Universidad Politécnica de Madrid. Premio Nacional de Urbanismo del MOPU (1978). Ponente en diver-

Libros y Revistas

sos Master de Urbanismo, Cursos de Postgrado, así como en numerosos Cursos, Conferencias y Seminarios. Autor o co-autor de numerosos libros sobre Urbanismo, como Derecho Urbanístico: Manual para juristas y técnicos, de la Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, 8^a Edición de 2012; o Práctica de la repartición: ejemplos y modelos, Centro de Estudios Urbanos, IEAL, 1987.

Alejandro Javier CRIADO SÁNCHEZ. Doctor en Derecho y abogado especializado en Derecho Urbanístico e Inmobiliario ejerciente en Marbella. Premio extraordinario de doctorado. Ha impartido docencia en distintas Universidades y ha sido ponente en un buen número de jornadas, congresos y cursos de postgrado. Autor y co-autor de seis libros sobre Derecho Urbanístico.

M^a José Hernández Sánchez

El jardín en movimiento. Gilles CLÉMENT. Barcelona 2017. 24 x 15 cm. 112 pp., rústica de tapa blanda. Editorial Gustavo Gili, S.A. ISBN 978-84-252-2448-5

La historia del jardín ha estado tradicionalmente marcada por un discurso basado en el orden visual y el control que ejerce el hombre sobre las especies vegetales. En este célebre ensayo, Gilles Clément se aleja de forma radical de este enfoque y aporta una de las reflexiones contemporáneas sobre el paisaje y los jardines más interesantes de la disciplina.

El jardín en movimiento sostiene que los jardines y el paisaje no son espacios estáticos que deben controlarse, sino lugares donde la naturaleza debe seguir su curso, donde las especies vegetales deben instalarse de forma espontánea y desarrollarse libremente de modo que la experiencia estética surja de la contemplación de los propios procesos espontáneos de sucesión biológica. La labor del jardinero ya no consiste en domesticar la naturaleza mediante la imposición de un punto de vista predeterminado y estricto, sino en conocer las especies y sus comportamientos, observar las dinámicas naturales y la corriente biológica que anima el lugar para orientar y explotar al máximo sus características naturales.

La receta de Clément es «hacer lo máximo posible a favor y lo mínimo posible en contra» y su voluntad es la de volver a encontrar en la naturaleza una parte importante de nuestra existencia. La naturaleza en movimiento no es para él ni desorden ni degradación. Todo lo contrario. Es asombro, novedad y un espacio de libertad.

Índice de contenidos:

Introducción.

- I. El orden
- II. Entropía y nostalgia
- III. Reconquista
- IV. Suelos baldíos

- V. Clímax
- VI. Jardín en movimiento
- VII. Un experimento
- VIII. Desfase
- IX. Vagabundas
- X. El «jardín en movimiento» del parque André-Citroën en París
- XI. Del «jardín en movimiento» al «jardín planetario» Anexos y Dossier de imágenes

Gilles CLÉMENT. Es jardinero, paisajista ensayista y botánico francés. Ha sido profesor de la Escuela Superior de Paisaje de Versalles desde 1980 y es el artífice de diversos parques y espacios públicos como los jardines Le Domaine du Rayol (Var), el parque Matisse (Lille), los jardines del Musée du Quai Branly (París) y el parque André Citroën (París). Autor de numerosos libros relacionados con el paisajismo, además de novelas, ensayos y otras publicaciones escritas en colaboración con artistas, ha escrito también el *Manifiesto del Tercer Paisaje* (2007), publicado por esta misma editorial.

Con este libro, anima a seguir el flujo natural de las plantas y a juzgar los jardines en movimiento no a partir de su forma sino a partir de su capacidad para «reflejar el placer de existir».

M^a José Hernández Sánchez

Intención Ingenua. Pezo VON ELLRICHSHAUSEN. Barcelona 2017. 17 x 24 cm, tela, 188 pgs. 22,00 €. I Editorial Gustavo Gili, S.A. ISBN: 978-84-252-2999-2

Este libro recopila el trabajo de más de quince años del estudio chileno Pezo von Ellrichshausen, y podría entenderse como una monografía de autor que introduce al lector en la compleja práctica del estudio. Aunque el estudio es conocido por sus diferentes casas, desde la afamada casa Poli (Coliumo, Chile) hasta la casa Solo (Cretas, España), este libro presenta su variada actividad no solo como arquitectos, sino como educadores y artistas.

El libro consta de un prefacio del arquitecto holandés Wiel Arets seguido del ensayo «Intención ingenua» que introduce una sugerente colección de imágenes que combina de una manera muy personal fotografías de sus obras, maquetas, instalaciones, pintura o trabajos académicos sin que se establezca ninguna división entre las diferentes prácticas.

Este libro forma parte del programa del Premio Mies Crown Hall de las Américas (MCHAP) en el que los autores recibieron el premio de arquitectura emergente por su casa Poli.

Pezo von ELLRICHSHAUSEN es un estudio de arquitectura formado por Mauricio PEZO y Sofía von ELLRICHSHAUSEN fundado en 2002 en la ciudad chilena de Concepción. Su obra ha sido recogida en numerosos monográficos de las revista *a+u* (Tokio, 2013) y *2G* (Barcelona, 2012).

M^a José Hernández Sánchez

Ripartire da Bacco e Dioniso con l'aiuto di Oyamatsumi. Proposte sostenibili per la riqualificazione dell'ex caserma Trieste di Casarsa/Restarting from Bacchus and Dionysus, with the help of Oyamatsumi. Sustainable proposals for the renewal of former Trieste Barracks in Casarsa. Luca María Francesco FABRIS & Federico CAMERIN (eds.). Editorial Fossalta di Portogruaro (Venecia): Lions Club Sesto al Reghena in Sylvis, 2017. 9,00 € ISBN: 979-12-200-1924-8 (full text in Italian and English)

Este libro, escrito en italiano y en inglés, surge de las actividades del taller international de diseño arquitectónico y urbanístico «*Restarting from Bacchus and Dionysus, with the help of Oyamatsumi*» (31 de agosto – 12 de septiembre de 2015), coordinado por el Politecnico di Milano (cuyo responsable ha sido el profesor Luca María Francesco Fabris) que ha incluido la participación de una pluralidad de entidades administrativas, científicas, culturales y económicas, además de expertos locales, nacionales y internacionales en los campos de la arquitectura, el urbanismo, la viticultura y el cambio climático.

La primera parte del libro relata la historia de la presencia militar en el municipio de Casarsa della Delizia (provincia de Pordenone, región Friuli-Venecia Julia) y el lento e inexorable proceso de infrautilización y de abandono del antiguo cuartel Trieste, uno de los más grandes en Italia, con superficie de más de 230.000 metros cuadrados. La segunda parte incluye los trabajos de los estudiantes internacionales involucrados en el taller. Estos, a través de la coordinación de un grupo de expertos, se han ocupado de desarrollar unas propuestas para la reutilización de las antiguas instalaciones militares, cuyos objetivos se han basado en los temas de la EXPO de Milán de 2015 «Ciencias y tecnología para la agricultura y a biodiversidad» y «Comida y estilos de vida», para resaltar los valores del territorio de Casarsa. Los resultados han sido presentados el 14 de septiembre en el Pabellón «Vino - A taste of Italy».

Las hipótesis proyectuales han definido un abanico de posibles nuevos usos para integrar la sostenibilidad en un programa de reconversión del cuartel que incluye un museo del vino y un viñedo para promover la agricultura orgánica y la historia de la bodega cooperativa local (una realidad productora de bodegas a escala europea) y un museo dedicado a la Guerra Fría.

Más de dos años después de este taller, la Administración local ha iniciado un proceso burocrático a través de la Comisión paritaria Estado-Región para devolver la propiedad del antiguo cuartel militar del Dominio militar a la Agencia Dominio italiana. En paralelo, se están promoviendo nuevas actividades didácticas y de investigación con el Politécnico di Milano para definir en detalle, a través de proyectos funcionales e inclusivos, cuáles podrían ser los escenarios sostenibles para el futuro del área militar en desuso.

Índice de contenidos:

Primera parte (pp. 1-145)

Contribuciones por parte de los expertos invitados y de los componentes del comité científico multidisciplinar:

- genesis del taller;
- cuestiones relativas a la presencia militar en la región Friuli-Venecia Julia y en Casarsa della Delizia, a las instalaciones militares en abandono y las oportunidades de reconversión;
- paisaje, viticultura y cambio climático

Segunda parte (pp. 146-221)

Contribuciones de los estudiantes y descripción de los proyectos del taller

Datos del taller (pp. 222-228)

Luca María Francesco FABRIS, arquitecto, periodista, doctor en Tecnología Arquitectónica y Ambiental y especialista en Planificación del Territorio y del Medio Ambiente, es profesor asociado en el Departamento de Arquitectura y Estudios Urbanos del Politécnico di Milano, donde enseña Tecnología Arquitectónica y trabaja en la Unidad de Investigación 'Future City Lab' dirigida por Stefano Boeri. Autor de varios escritos y ensayos científicos, es director editorial de la revista 'YouBuild' (Virginia Gambino Editore) y de la serie 'environscapes' para Maggioli Editore. Visiting professor en universidades europeas, americanas y asiáticas, lleva a cabo investigaciones sobre cuestiones relacionadas con la sostenibilidad medioambiental, la arquitectura paisajista contemporánea y las tecnologías compatibles relacionadas con la recuperación del territorio y del entorno construido.

Federico CAMERIN, arquitecto-urbanista, es Early Stage Researcher en el ámbito del programa de Doctorado europeo «urbanHIST» en el Instituto Universitario de Urbanística de la ETSA de Valladolid (2017-2020). Se licenció en «Planificación y políticas para la ciudad, el territorio y el medio ambiente + Máster europeo» entre las Universidades IUAV di Venezia y UAB de Barcelona (2014). Ha sido becario de investigación por el Departamento de Progettazione e Pianificazione in Ambienti Complessi de la Universidad IUAV di Venezia (2014-2015 y 2016-2017) en temas de regeneración urbana a partir de las propiedades públicas, especialmente aquellas militares en desuso.

Junto a ellos, una larga lista de autores han participado en este libro, entre ellos los representantes del comité científico, los expertos invitados y los estudiantes del taller.

Luca M.F. Fabris & Federico Camerin

Las carreteras paisajísticas de Andalucía. Recurso para el disfrute y aprecio social del paisaje. MONIZ SÁNCHEZ, C.; PLEGUEZUELOS LAVELA, R.; DOMÍNGUEZ VELA, J.J. & CABALLERO SÁNCHEZ, J.V. (2017). Centro de Estudios Paisaje y Territorio. Consejería de Fomento y Vivienda. Junta de Andalucía. Sevilla. 409 Págs. ISBN: 978-84-8095-594-2. Publicación en línea, de acceso y descarga gratuitos (www.paisajeyterritorio.es)

La actual Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía, anteriormente Consejería de Obras Públicas y Transportes, consciente de la potencialidad paisajística y turística de la Red de Carreteras de Andalucía ha promovido en los últimos años numerosos trabajos de investigación dirigidos al conocimiento de sus recursos y valores, al objeto de aprovechar dichas potencialidades para el disfrute y aprecio social del paisaje.

En esta larga trayectoria de investigación de la relación entre carretera y paisaje ha tenido un papel relevante el Centro de Estudios Paisaje y Territorio, que desde su creación ha aportado conocimiento y criterios generales para la cualificación paisajística de las diferentes vías terrestres, y ha iniciado el desarrollo en toda Andalucía de un nuevo tipo de vía entendida simultáneamente como una carretera y un equipamiento de uso público, en sintonía con unas condiciones de movilidad contemporánea vinculadas a un tipo de vida menos acelerada (movimiento slow...).

El trabajo al que se hace referencia presenta una parte de los resultados, de un proyecto I+D+I más amplio desarrollado bajo el título general de *Infraestructuras, paisaje y sociedad. Potencial paisajístico de la red de carreteras de Andalucía y fomento del uso social*, cofinanciado por el Fondo de Desarrollo Regional (FEDER), promovido por la Consejería de Fomento y Vivienda a través de la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía (AOPJA) y llevado a cabo por el Centro de Estudios Paisaje y Territorio (CEPT), Universidad de Sevilla.

Como su título ya anticipa, este tercer volumen está dedicado a las carreteras paisajísticas de Andalucía y enfocado a una demanda social del paisaje. Este nuevo instrumento de uso público en vías motorizadas permitirá la experiencia paisajística in situ y añadirá una nueva dimensión innovadora a las carreteras paisajísticas: la percepción del paisaje en movimiento en un vehículo a baja velocidad. Dicho enfoque permite compatibilizar el disfrute de la naturaleza con un modo de transporte y movilidad generalmente accesible para la mayor parte de la población, andaluza y foránea.

En esta publicación se incluye una síntesis del catálogo de carreteras paisajísticas de Andalucía publicado anteriormente. Desde la elaboración inicial de dicho catálogo hasta la identificación de nuevas funciones relacionadas con el disfrute de la población, se convierte en la obra de referencia para una red de

carreteras estudiada, tanto en sus aspectos técnicos como turísticos y paisajísticos.

Una vez recopilada dicha red base sobre la que se ha trabajado, este nuevo volumen establece una nueva tipología básica de carreteras paisajísticas en Andalucía para su aplicación en los proyectos de adecuación de vía. A partir de los principales rasgos formales que definen el carácter de los paisajes por los que discurre la carretera, y que pueden ser percibidos visualmente por el usuario de la misma, se ha elaborado una caracterización jerárquica de tipos y subtipos de carreteras paisajísticas. Los caracteres formales considerados en este caso son aquellos que visualmente pueden ser percibidos por el usuario de la vía y se presentan como claves para la lectura e interpretación de los paisajes carreteros: formas de relieve, vegetación, usos y aprovechamientos que determinan la presencia de valores culturales, las pautas de emplazamiento, situación o distribución de los asentamientos humanos, entre otros.

Sobre lo anterior, el trabajo permite una consulta ágil de fichas de reconocimiento de las carreteras paisajísticas catalogadas en Andalucía desde una perspectiva que incluye la dimensión temporal de dichas carreteras y la mirada del experto. Esta mirada las conoce y analiza para transformarlas en vías especiales. Se diferencia pues, entre carreteras paisajísticas que discurren por espacios de dominante natural (p.e. de litoral, de sierras y valles, altiplanos, subdesiertos esteparios,...), aquellos otros espacios de dominante agraria (p.e. de campiñas y valles, vegas y marismas cultivadas,...), las carreteras paisajísticas mixtas o aquellas otras carreteras de dominante urbana.

Esta diferenciación de tipologías facilita el trabajo para pasar después a una identificación clara y concisa de cinco etapas de actuación, básicas para la intervención en carreteras paisajísticas y el establecimiento de los criterios generales para los proyectos de obra civil. Así, la propuesta metodológica realizada por el equipo redactor se convierte en un útil manual de consulta tanto por el gestor de la administración de carreteras responsable de las mismas, como del técnico cuando se replantea una nueva vía, una intervención, modificación o variante de la vía existente, hasta su conversión en paisajística.

Entre las etapas de proyecto, la primera de ellas corresponde al *Planteamiento inicial de un proyecto de carretera paisajística*. Esto implica la definición clara de los objetivos de intervención y su argumento principal, la delimitación longitudinal y transversal del ámbito de trabajo, así como una contextualización territorial y paisajística de la vía. También permite la identificación de las nuevas funcionalidades de conectividad e intermodalidad que se puedan plantear para la carretera objeto de intervención.

La Etapa 2, *Reconocimiento general de la carretera*, incluye los datos básicos (designación, longitud, pun-

tos de inicio y fin, jerarquía, titularidad, aforos, etc.) que ya se recopilaron en el trabajo anterior RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J.; CUELLO GIJÓN, A.; DOMÍNGUEZ VELA, J.J. y SÁNCHEZ DEL ÁRBOL, M.A. (2009): *Carreteras paisajísticas: estudio para su catalogación en Andalucía*, Centro de Estudios, Paisaje y Territorio, Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía. Esta misma etapa incluiría así mismo la identificación de datos básicos técnicos de la vía, adaptados a partir de otro trabajo anterior de ESPAÑOL ECHANIZ, I. (2008): *La carretera en el paisaje. Criterios para su planificación, trazado y proyecto*. Centro de Estudios Paisaje y Territorio. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía, tanto de la propia vía (trazado, planta, perfiles, sección, señalización, sistemas de drenaje y contención o estructuras y accesos, entre otros) como de las áreas laterales. Para terminar, en esta segunda etapa se propone identificar los equipamientos de uso público existentes con el fin de planificar la necesidad de nuevos equipamientos, en su caso, para el aprecio del paisaje desde la carretera.

La tercera de las etapas para el planteamiento general de un proyecto de carretera paisajística presenta las *Indicaciones básicas para la cualificación paisajística de carreteras*, dividida en cinco fases de trabajo: recopilación de información; identificación y caracterización primaria de tramos; trabajo de campo, orientado a una delimitación analítica de tramos; delimitación final de tramos; identificación de puntos para la contemplación estética; y descripción cualitativa de la carretera como experiencia paisajística.

La Etapa 4, *Establecimiento de criterios generales para el proyecto de carretera paisajística*, parte de la estructura y los elementos básicos de una carretera paisajística y facilita las tareas de realización del esquema funcional (recorridos y enlaces o nodos), del esquema paisajístico (recorrido, tramos y puntos o lugares), la adecuación de las áreas laterales de la carretera (localización, ordenación y diseño) y la realización de una propuesta de actuaciones para la adecuación de la carretera como herramienta de sensibilización paisajística. Además, se incluyen imágenes y diseños sencillos, claros y bien ilustrados de algunas posibles soluciones para lo anterior.

La última de las etapas, Etapa 5: *Establecimiento de criterios generales para la localización, ordenación, diseño y gestión de equipamientos de uso público: fichas de equipamientos tipo*, nos propone seis tipos de equipamientos básicos de uso público que, por su importancia se tratan con mayor nivel de detalle. Para cada tipo de equipamiento (mirador, parada paisajística, área de descanso, área de estacionamiento, carril bici y señalización) se presenta una detallada ficha individual, que incluye criterios y recomendaciones (localización, ordenación y diseño) de cada equipamiento y de los elementos que lo componen, así como, sus requisitos funcionales y de gestión. Nuevamente imágenes, simulaciones gráficas y croquis sencillos realizados exprofeso ilustran ampliamente

y con buen criterio algunas de las posibilidades de intervención. Todo ello sirve nuevamente de guía y ejemplo para la ubicación de los equipamientos, su distribución para la contemplación del paisaje en relación a la vía o los diferentes elementos que puede incluir la intervención que se proyecta.

Por su parte, los anejos recogen en forma de tablas detalladas información complementaria para la definición de las posibles intervenciones en carreteras paisajísticas. Así, el trabajo presenta perfectamente organizada una recopilación de senderos y rutas en espacios naturales, caminos naturales andaluces, datos básicos de carreteras paisajísticas o las actuaciones propuestas en carreteras paisajísticas organizadas por provincias.

Para terminar, una abundante y a la vez seleccionada bibliografía y fuentes de información dan soporte a este nuevo trabajo del CEPT y la AOPJA. Estas aportarán al lector y usuario del mismo no sólo la actualización necesaria en lo referente a la adecuación paisajística de las carreteras, sino también una guía práctica rigurosa y acertada sobre la conexión hombre naturaleza en una época en la que los desplazamientos a diferentes velocidades y el nuevo entendimiento del territorio necesitan de nuevos enfoques de la percepción del paisaje y la ingeniería civil y territorial.

Elena Mª Muñoz Espinosa
Dpto. de Geografía y Ordenación del Territorio –
UCLM

Transformación del espacio público en Alicante (1975-1995). Reflejo urbano de una sociedad en transición. Sergio GARCÍA DOMÉNECH. Alicante, 2016. Tapa blanda. 415 pp. 19,00 €. Edita: Instituto Alicantino de Cultura Juan Gil Albert. ISBN: 978-84-7784-724-3

Esta monografía es producto de una intensa y fructífera labor de investigación de su autor en la evolución urbana de Alicante y, especialmente, de su espacio público durante la segunda mitad del siglo XX. Concretamente y como recoge su título, el trabajo aborda un exhaustivo análisis de la ciudad de Alicante en un periodo muy destacado de su historia reciente, pues se corresponde con el fin de la dictadura franquista y la consolidación de la democracia, es decir, la Transición Política Española.

En el libro destaca el estudio de las plazas, parques y en general, del espacio público urbano, realizado con gran detalle y cuidado, viéndose agradecido por las múltiples fotografías y figuras que ayudan a entender la morfología urbana. Pero, previo a este prolífico análisis, se hace un repaso, primero a la coyuntura política en los ámbitos nacional y regional para, posteriormente, centrar estos mismos aspectos en la ciudad de Alicante, lo cual resulta de gran interés porque permite comprender el devenir de las plazas alicantinas.

Libros y Revistas

El libro adquiere gran actualidad por cuanto que el último de los planes generales que detalla, acaba de cumplir treinta años y todo apunta a que seguirá vigente durante bastantes más. En este marco, la monografía relata cómo y bajo qué circunstancias se redactaron los sucesivos planes generales de Alicante hasta llegar al actual de 1987.

La redacción clara y concisa del autor permite introducirse en la sociedad de aquellos años, marcada por el desarrollismo y el protagonismo del sector privado durante la década de los sesenta, el despertar de las asociaciones vecinales y de la participación ciudadana desde el inicio de la democracia, así como su paso a un segundo plano derivada de la aparición de los partidos políticos, bajo la creencia de que los intereses de los ciudadanos quedarían suficientemente representados por éstos. El margen cronológico del trabajo abarca formalmente veinte años, pero el autor utiliza como contraste recurrente la remisión a épocas anteriores, a fin de glosar de una manera más conveniente y desde una perspectiva de conocimiento histórico, cada uno de los episodios narrados. La ciudad de Alicante, al igual que muchas otras ciudades medias españolas, sería un laboratorio urbano en el que poner en práctica los cambios democráticos a partir del proceso de Transición, pero sobre todo, aquellos cambios derivados de importantes transformaciones urbanas que tendrían como consecuencia la aparición de nuevas percepciones del espacio público urbano por parte de una ciudadanía reinventada.

Resulta deliciosa la lectura de determinados episodios relacionados con la vida urbana —y el libro está jalónado de ellos— como la lucha por el uso y ocupación ciudadana del espacio público: comerciantes que se resisten a la supresión de estacionamientos en plazas céntricas de Alicante o el auge de las peatonalizaciones. En este sentido, la perspectiva histórica que aporta la monografía permite, como se ha señalado, conocer y comprender el devenir del espacio público de la ciudad de Alicante gracias a su relación con la coyuntura política y social del momento. Pero además, de forma subliminar y puesto que el repaso histórico acaba a finales del siglo XX, nos lleva a comparar lo acontecido, los criterios de intervención urbana, las posturas de los distintos agentes sociales y demás variables del periodo estudiado, con la etapa siguiente de la historia alicantina, enlazando con nuestros días tras sendas etapas expansiva y recesiva en las que se repite gran parte de la controversia de aquellos años: preponderancia del sector privado, dicotomía peatón/vehículo privado, peatonalización, procesos de participación pública real y un largo etcétera.

El libro concluye con las reflexiones del autor sobre lo ocurrido durante estas dos décadas referidas a la participación ciudadana, indicando entre otras consideraciones, el impacto del automóvil o el endurecimiento paulatino del espacio público. La estética urbana constituye una de las variables de identidad

de la ciudad sobre la que el autor insiste a lo largo del texto y las conclusiones recogen con acierto dicho desarrollo. En el caso de la ciudad estudiada, la superposición de diferentes estéticas, frecuentemente deslavazadas y descontextualizadas, ha sido generadora de no pocos desaciertos durante el periodo analizado.

Sergio GARCÍA DOMÉNECH (Alicante, 1968): Arquitecto técnico (1989), Arquitecto (1994) y Doctor Arquitecto (2003). Su tesis doctoral obtuvo una ayuda a la investigación del Instituto Juan Gil-Albert en el año 2000. Especializado profesionalmente en urbanismo, planeamiento y gestión, ha formado parte del equipo redactor de varios planes generales y especiales, así como de numeroso planeamiento derivado e instrumentos de gestión urbanística. Profesor de urbanismo en la Universidad de Alicante. Ha dirigido dos tesis doctorales y ha dictado numerosas conferencias e impartido diversos cursos de su especialidad. Es autor del libro *Reflexiones urbanas sobre el espacio público de Alicante* (Publicaciones Universidad de Alicante, 2013), que ha sido citado y reseñado en varias revistas especializadas. Ha publicado más de una docena de artículos científicos en revistas internacionales de investigación, así como más de cincuenta artículos en otras revistas y prensa diaria.

Armando Ortúñoz Padilla
Universidad de Alicante

Policentrismo y áreas funcionales de baja densidad. Una apuesta por la cohesión territorial en Castilla-La Mancha. Félix PILLET y María del Carmen CAÑIZARES (coords.). Ed. Síntesis; Madrid; 2017; 17 x 23 cm.; 299 pp.; pvp: 23 €; ISBN: 978-84-9171-065-3

Han transcurrido prácticamente dos décadas desde la promulgación de la Estrategia Territorial Europea (1999) y un decenio desde el inicio de la crisis financiera global. Ambas referencias no tienen una relación directa, pero son elementos que permiten contextualizar el momento actual, en el que se abre un ciclo diferente, cuyo inicio puede estar perfectamente en el proyecto de Constitución Europea, que cosechó varios fracasos que ralentizaron primero y frenaron después esta iniciativa, definitivamente olvidada tras los problemas económicos globales.

Con anterioridad, la UE estableció de forma clara una agenda con una vertiente espacial clara: la política de convergencia y desarrollo de las sociedades europeas. A la cohesión social y económica, la UE sumó la cohesión territorial con objeto de llevar los procesos de desarrollo a todos los rincones, tanto del centro como de su periferia, en un intento por disminuir las diferencias entre el núcleo dinámico y el resto.

Es, tal vez, uno de sus objetivos políticos de carácter territorial más ambicioso, ya que permite abordar las desigualdades y la diversidad en el conjunto de re-

giones que la integran. Para este fin, la Estrategia Territorial Europea (ETE) de 1999, recogida en el Tratado de Lisboa, persigue un desarrollo equilibrado, armonioso, sostenible y policéntrico. Un policentrismo o estructura territorial descentralizada que ha cobrado protagonismo con las Agendas Territoriales de 2007 y, principalmente, con la Agenda Territorial 2020 en respuesta a la Estrategia Europa 2020, donde la cohesión se ha convertido en una aspiración para homogeneizar el territorio en términos de equidad y para hacerlo sumamente competitivo o eficiente.

El libro se presenta en este contexto y utiliza como laboratorio de estudio una de las regiones periféricas que destacan por su baja densidad demográfica y que, en consecuencia, presenta retos de carácter estructural de enorme relevancia para el desarrollo de los objetivos europeos. En la obra se analizan conceptos y metodologías que pueden ser útiles para otros territorios con similares características.

En la Parte I de esta obra se muestra Castilla-La Mancha y su modelo territorial, una Comunidad Autónoma española limítrofe con la capital del Estado, Madrid. Tras su inserción en la España de las Autonomías y un proceso de formación con importantes carencias en ordenación territorial, ahora ofrece un acusado policentrismo formal pero no funcional, vinculado con la ausencia de un auténtico núcleo rector. El fracaso de la Ordenación Territorial en las distintas escalas (municipal, supramunicipal y regional) llevada a cabo a lo largo de casi dos décadas, no sólo ha venido a consolidar una estructura provincial o pentaprovincial, sino que, además, demanda, con cierta urgencia, una nueva ordenación del territorio y sus paisajes para ofrecer una respuesta clara a su desarrollo territorial, a partir de estrategias de futuro que abogen por el policentrismo funcional o por el policentrismo como política, es decir por una visión proactiva y renovada.

En respuesta a este desafío, el policentrismo y las Áreas Funcionales Urbanas (FUA) protagonizan la Parte II. El primer concepto se ha instalado en el discurso académico como forma de interpretar los sistemas de ciudades y en contraposición a los sistemas monocéntricos o muy polarizados, facilitando la conexión urbano-rural. Si bien, se analizan sus diversos significados, destacamos su concreción como visión espacial desde el ámbito político a modo de estrategia de desarrollo territorial, así como la necesidad de unir forma (ciudades) y función (territorio) para garantizar la cohesión, sobre todo en áreas de baja densidad. En esta unión surge el concepto de Área Funcional Urbana (FUA), precisamente en esa búsqueda de equilibrio y armonía territorial que sirva para reducir desigualdades y facilitar los intercambios y complementariedades que aumenten las escalas de las economías locales y conformen una masa crítica suficiente para nuevas actividades y oportunidades de empresas y ciudadanos. Es decir, delimitar espacios subregionales definidos por un núcleo urbano de nivel superior que actúa como cabe-

cera o centro de servicios de su área de influencia, pudiendo así cubrir todo el territorio.

Si lo anterior supone un gran reto en términos de gobierno del territorio, también es importante debatir qué arquitectura territorial debe dar forma a esta visión. Así, cuando se han pretendido aplicar estos principios de ordenación territorial flexible a Castilla-La Mancha, ha sido necesario aproximarse a las distintas metodologías y fuentes que permitieran valorar las que podían dar una mejor respuesta para el objetivo propuesto. Desde la detección de funcionalidades territoriales hasta su aplicación a las diferentes dinámicas de la región, caracterizada por procesos heterogéneos y muy diferenciados. Dadas las características generales de desarticulación de la red urbana y de despoblamiento de algunas áreas en esta región, resulta imprescindible adaptar los criterios cuantitativos de la ETE a la realidad regional. Entre las fuentes utilizadas, la más valorada ha sido la población «vinculada» frente a la población «residente» para analizar los flujos de población, junto con otras fuentes demográficas y la utilización de la estructura de transportes. El resultado ha sido la elaboración de un mapa del policentrismo regional al que se une un mapa con las diez Áreas Funcionales Urbanas (FUA) sobre las que se vertebral el desarrollo regional.

Este puede ser el punto de partida de una nueva Ordenación del Territorio, aunque la clave del estudio se ha centrado claramente en la relación que se establece entre las dinámicas demográficas y la cohesión territorial, a partir de las FUA que se han propuesto. El texto explora otra serie de indicadores, demográficos, económicos y sociales, cuya utilidad en función de la escala es variable, como también se ha analizado para otras regiones españolas. En cualquier caso, el análisis territorial de la población siempre es determinante para descubrir el estado de nuestro sistema socioeconómico y las opciones más adecuadas a corto, medio y largo plazo.

La Parte III recoge una serie de aplicaciones o estudios de carácter más específico en relación con el policentrismo y con el desarrollo territorial. Por un lado, se incluye un análisis concreto a un territorio supramunicipal que une dos centros del policentrismo, como son las FUA de Ciudad Real y Puertollano, para mejor entender las relaciones que se establecen en este tipo de escala y donde juegan un papel muy destacado las infraestructuras de comunicación. Un ejemplo con el que analizar formas de cooperación para articular el territorio. A continuación, se ha abordado el papel que la provincia ha ejercido en España y las posibilidades que podría desarrollar en una nueva estructura, en nuevos escenarios de gobernanza, donde las diputaciones provinciales podrían desaparecer y, al mismo tiempo, la provincia pudiera ser compatible con las nuevas áreas funcionales y así atender las necesidades de una posible reforma del mapa municipal. Otro aspecto, ha sido la profundización en las distintas etapas del desarrollo rural y la situación actual, que viene demandando

Libros y Revistas

una mayor conexión urbano-rural, o más concretamente, un mayor acercamiento entre desarrollo rural y ordenación territorial. El mundo rural está apostando por una necesaria cohesión territorial con el mundo urbano que se materializa, en este caso, con unos distintivos de calidad agroalimentaria, claro ejemplo de competitividad. Finalmente, la apuesta por el turismo de interior se presenta como oportunidad para la cohesión, teniendo muy presente tanto su accesibilidad, a partir de la red de transportes, como la funcionalidad turística.

En definitiva, la obra es el resultado de más de una década de trabajo de los investigadores y personal de apoyo del Grupo de Investigación DETER (Desarrollo Territorial de Castilla-La Mancha) del Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio de la Universidad de Castilla-La Mancha, y pretende relacionar la estructura policéntrica y sus áreas funcionales urbanas con una serie de aspectos que vienen

a definir su territorio. Sin duda, puede ser de utilidad para entender las dificultades de convergencia entre la función pública y la ordenación territorial junto con la adaptación a los principios y estrategias demandados por la UE, especialmente en momentos como los actuales, de enorme incertidumbre. En Castilla-La Mancha, región de baja densidad demográfica y débil dinamismo económico, todo ello exige una voluntariosa actitud institucional y política en favor de la cooperación, donde cobren protagonismo las pequeñas y medianas ciudades en la cohesión de amplios espacios rurales en los que es crucial conservar y potenciar los recursos endógenos relacionados con el patrimonio territorial, naturales y culturales, que les otorgan singularidad en un mundo global.

Héctor Samuel Martínez Sánchez-Mateos
Dpto. de Geografía y Ordenación del Territorio
Universidad de Castilla-La Mancha

Normas para la presentación de originales

1. **Originales:** los trabajos serán necesariamente originales e inéditos en ninguna otra publicación ni lengua. La presentación del manuscrito original a CyTET implica el compromiso ético formal por parte del autor de no haberlo enviado antes o simultáneamente a ningún otro editor para su publicación. Una vez acusada puntualmente su recepción por la Revista y antes de notificar el resultado del arbitraje de su evaluación científica tampoco podrá ser remitido a otros editores, salvo que el autor solicite por escrito retirarlo sin esperar el resultado de la evaluación. Otro proceder anómalo por parte del autor será éticamente reprobado en los círculos editoriales.
2. **Extensión:** no sobrepasará 18 páginas formato UNE A-4 (DIN A4) mecanografiadas en TNR cuerpo 12 a un espacio y numeradas, incluidas en su caso las ilustraciones.
3. **Título del trabajo:** será breve, como máximo ocho palabras, pudiéndose añadir un subtítulo complementario de menor extensión. No contendrá abreviaturas, ni notas o llamadas a notas al pie en el mismo. Las referencias sobre su procedencia, origen o agradecimientos irán en nota al pie.
4. **Descriptores:** se incluirán cuatro o cinco descriptores de las referencias temáticas por los que se pueda clasificar el artículo, a juicio del autor. No obstante, la editorial se reserva su homologación con el tesoro y descriptores propios para confeccionar los índices anuales de la Revista.
5. **Autores:** bajo el título irá el nombre de cada uno de los autores (con el sistema del nombre propio en caja baja y los dos APELLIDOS en versalitas, para poder discernirlos) incluyéndose debajo la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados y, si lo señalan expresamente, indicando su número de fax y e-mail en la red (además de los datos solicitados en §14).
6. **Resumen obligatorio:** al comienzo del texto deberá escribirse obligatoriamente un resumen o abstract de su contenido (no un índice), inferior a 250/300 palabras sobre el objeto, metodología y conclusiones del artículo, sin notas a pie, redactado en español y en inglés (la versión inglesa, en todo caso, será revisada por cuenta de la propia editorial). Lo que supere esta extensión podrá ser suprimido por estrictas razones de composición.
7. **Apartados:** la numeración de los apartados se hará sólo con caracteres arábigos de hasta tres dígitos (i.e.: 3., 3.1., 3.1.1.). Las restantes subdivisiones inferiores llevarán letras mayúsculas y minúsculas o números [A], b), 1), i)...].
8. **Bibliografía:** solamente de las obras citadas en el texto que se recopilarán al final del trabajo en un listado de «Bibliografía citada» y en orden alfabético de apellidos (siempre en VERSALITAS y sangrando la segunda línea), con los siguientes caracteres y secuencias:
 - (1) **De libros:**

AUTOR, nombre (año 1^a 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 introducirlas 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 7431
 Fax: (34) 91 597 5061
 correo electrónico: CyTET@fomento.es

Author's Guidelines

1. **The papers** published in CyTET must be original and unpublished works, plagiarism and integral self-plagiarism is not acceptable. Authors, by submitting a paper for evaluation, do certify this fact. Papers being evaluated in other Journals do not qualify for being accepted in CyTET. In the case of papers derived from works previously presented in congresses they cannot be exactly the same in extension nor in contents, and must state this fact in a footnote indicating the name of the congress, edition and date of celebration. The same apply for papers derived from thesis, which should indicate the academic program from which they originate.
2. **Presentation of your paper.** Full-length papers should be 7,000-9,000 words long (including notes, references and Figures).
PLEASE NOTE: any file uploaded as 'main document' should have the contact details removed, for the peer review process. Anything designated as 'supplemental file for review' will also be made available to the reviewers. If you want to include a manuscript file with identifying information, please upload this as 'supplementary file not for review'.
3. **Contributors are asked to include a brief biographical note** with their submissions including contact information.
4. **Submission** of a manuscript implies the author's commitment to publish in this journal. If an author submits a manuscript to CyTET, it should not be submitted to another journal; nor should the manuscript repeat information published elsewhere in substantially similar form or with substantially similar content. Authors in doubt about what constitutes prior publication should consult the editors.
5. **Keywords** Keywords should be include in the subject discussed (approximately four Keywords, separated by dots).
6. **Abstract.** Your paper should begin with an abstract of about 250/300 words that go into some detail about the methods, findings and conclusions of the paper and should allow users of these to make an informed decision as to whether your paper will be of relevance and interest to them. Do not include any references in your abstract.
7. **References.** Please avoid using footnotes wherever possible. However, where their use is unavoidable, please use superscript numbers within the text corresponding with the number of the relevant footnote.

References in the text should be made in the following ways:

As SCOTT (1996) points out, this may not be so.

However, this might not be so (SCOTT, 1996).

(JONES, 1995, 17; SMITH, 1998).

(JONES, 1995; 1997).

For a reference with three or more authors, name only the first with et al. Do not use 'ibid.' when referring to the same work twice in succession.

You must make sure that all references which appear in the text are given in full in the references section. Where there is more than one reference to the same author for the same year, they should be listed as 1995a, 1995b etc.

The references section should be a continuous alphabetical list. Do not divide the list into different sections (books, reports, newspaper articles etc.). Where there is more than one reference to the same author, that author's references should appear in chronological order, with references to that author in conjunction with others coming after the last reference to the author alone. For example:

JONES (1992).

JONES (1994).

JONES & CAMPBELL (1989).

Websites. Online resources should be listed in a format similar in the following examples:

GRANT, M. (1999): *Planning as a Learned Profession*, <http://www.planning.haynet.com/refe/docs/990115.htm> (accessed 27 January 1999).

RAFAELLI, M. (1997): *The Family Situation of Street Children in Latin America: A Cross National Review*, Lincoln, NE, University of Nebraska, <http://digitalcommons.unl.edu/psychfacpub/104> (accessed 11 May 2007). [Please note that access dates are required for all Web references.]

Books. The order of information should be as in the following examples:

CASTELLS, M. (1978): *City, Class and Power* Macmillan. London.

FALUDI, A. & H. VOOGD, (eds) (1985): *Evaluation of Complex Policy Problems: Case Studies and Reports*, Delftsche Uitgers Maatschappij. Delft.

Journal papers and book chapters. The order for references to articles/chapters of books should be as in these examples:

DAVIDOFF, P. (1965): 'Advocacy and pluralism in planning', *Journal of the American Institute of Planners*, 28, 331-38.

DROR, Y. (1986): 'Planning as fuzzy gambling: a radical perspective in coping with uncertainty', in D. MORLEY & A. SHACHAR (eds): *Planning in Turbulence*, Jerusalem, The Magnes Press, 28 (3) 331-38).

NEWMAN, D. & L. APPELBAUM, (1992): 'Recent ex-urbanisation in Israel' in GOLANYI & al. (eds): 20-29.

Papers/working papers/reports etc. These need an explanation of what they are in parentheses after the title. The title can be in inverted commas or in italic, depending on whether the work was published or not (published, use italic; not published, use inverted commas). For example:

SMITH, J. (1995): 'Contemporary urban transport' (paper delivered to the Conference on Urban Transport, Bristol, 14-15 September).

SMITH, J. (1995): 'Contemporary urban transport' (unpublished PhD thesis): University of Bristol, Bristol.

SMITH, J. (1995): *Contemporary Urban Transport* (Working Paper No. 5): Essex County Council, Chelmsford.

SMITH, J. (1995): *Contemporary Urban Transport* (report to the Working Group on Urban Transport), Chelmsford, Essex County Council.

When the authoring/editing body is generally referred to in its abbreviated form, it should appear in the references following the convention:

BRITISH MEDICAL ASSOCIATION (BMA) (1998): *Health and Environmental Impact Assessment: An Integrated Approach*, Earthscan. London.

In this way, references in the text can be kept short (BMA, 1998).

8. **Figures and tables.** All maps, diagrams, charts and photographs should be referred to as 'Figures' and should be numbered in a single sequence in the order in which they are referred to in the paper. To show where in the text you would ideally like figures or tables to appear, please put 'INSERT FIG. 1 AROUND HERE' at the appropriate point. All figures should have brief descriptive captions. Figures should be supplied digitally where possible, as tiff, or jpg files at a resolution of 320dpi and a size appropriate to the page size of the journal. Please do not embed figures within the Word document of the paper itself. Please note that the Review could be printed in black and white, and all illustrations, including charts and graphs, should be designed to be suitable for reproduction in black and white.
9. **Quotations.** Quotations in the text of more than 30 or so words should be pulled out of the text and indented, using indents, not tabs. They should have a line space above and below them. Indented quotations should not be put in quotation marks. Italicise only those parts of the quotation that were in italics in the original, unless you specifically want to stress part of a quote, in which case you should add '(emphasis added)' after the quotation.
10. **Responsibility clauses.** Opinions contained in the published papers are responsibility of authors, and do not necessarily reflect the opinion of editors. All the persons listed as authors are responsible for the contents of the research reported, since they have substantially contributed in its realization materially and/or intellectually. Authorship means the recognition of intellectual contributions to the field of study, for that reason it is the duty of principal author to get a consensus inside the group that carried out the research on the authors and the order in which it will appear in a paper.

11. **Submission to:**

CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales
Ministerio de Fomento
Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo
Subdirección General de Urbanismo
Pº de la Castellana, 67 - 28046 MADRID (España)
Teléfono: (34) 91 597 7431
Fax: (34) 91 597 5061
correo electrónico: CyTET@fomento.es

Declaración ética sobre publicación y malas prácticas

La redacción de la revista CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES está comprometida con la comunidad científica en garantizar la ética y calidad de los artículos publicados. Nuestra revista tiene como referencia el **Código de conducta y buenas prácticas** que, para editores de revistas científicas define el Comité de Ética de Publicaciones (COPE). Al mismo tiempo, garantiza una adecuada respuesta a las necesidades de los lectores y autores, asegurando la calidad de lo publicado, protegiendo y respetando el contenido de los artículos así como la integridad de los mismos. El Comité Editorial se compromete a publicar las correcciones, aclaraciones, retracciones y disculpas cuando sea preciso.

En cumplimiento de estas buenas prácticas, CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES tiene publicado el sistema de arbitraje que utiliza para la selección de artículos así como los criterios de evaluación que deben aplicar los evaluadores externos —anónimos y por pares— CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES mantiene actualizados estos criterios, basados exclusivamente en la relevancia científica del artículo, originalidad, claridad y pertinencia del trabajo presentado.

Nuestra revista garantiza en todo momento la confidencialidad del proceso de evaluación: el anonimato de los evaluadores y de los autores, el contenido evaluado, el informe razonado emitidos por los evaluadores y cualquier otra comunicación emitida por los comités editorial, asesor y científico si así procediese.

De la misma forma, se mantendrá la confidencialidad ante posibles aclaraciones, reclamaciones o quejas que un autor deseé 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.

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES se ofrece como medio de expresión para cuantos deseen exponer trabajos de investigación, estudios, teorías, metodologías, informaciones y noticias que supongan una aportación sobre algunos de los siguientes temas:

- Ordenación del Territorio
- Urbanismo
- Ciencia regional
- Infraestructuras territoriales y urbanas
- Planificación y desarrollo
- Vivienda y suelo

La correspondencia para todo lo referente a Redacción, diríjase a:

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES

Ministerio de Fomento

Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda

Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo

Subdirección General de Urbanismo

Pº de la Castellana, 67

28046 Madrid - España

Teléfono: 91 597 74 31 - Fax: 91 597 50 61

correo electrónico: CyTET@fomento.es

Administración y suscripciones:

Ministerio de Fomento

Pza. San Juan de la Cruz, s/n

28071 Madrid

La Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo y la Redacción de la Revista no se hacen partícipes de las opiniones expresadas por los autores en los artículos que se insertan.

Edita:

Ministerio de Fomento © Secretaría General Técnica

Centro de Publicaciones

Redacción:

Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo

Diseño original

Nic & Will, S.L.

Creación ilustración de portada

Anaïs García Pérez

Maquetación:

Artesa, S. L.

Suscripción Anual:

España: 30 euros / Extranjero: 42 euros

Números sueltos:

España: 9 euros / Extranjero: 12 euros

NIPO: 161-15-029-6

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Centro virtual de publicaciones del Ministerio de Fomento

www.fomentogob.es

Centro virtual de publicaciones del Ministerio de Fomento:
www.fomento.gob.es

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado:
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Título de la obra: **Revista CIUDAD Y TERRITORIO, ESTUDIOS TERRITORIALES. C y TET nº 195, primavera 2018. Vol. I. Cuarta época**

Autor: Ministerio de Fomento, Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo

Año de edición: 2018

Características Edición:

1ª edición electrónica: marzo 2018

Formato: PDF

Tamaño: 17,73 MB

Edita:

© Ministerio de Fomento

Secretaría General Técnica

Centro de Publicaciones

NIPO: 161-15-029-6

I.S.S.N.: 1133-4762

P.V.P. (IVA Incluido): 4,50 €

Aviso Legal: Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en todo ni en parte, ni registrada, ni transmitida por un sistema de recuperación de información en ninguna forma ni en ningún medio, salvo en aquellos casos específicamente permitidos por la Ley.



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

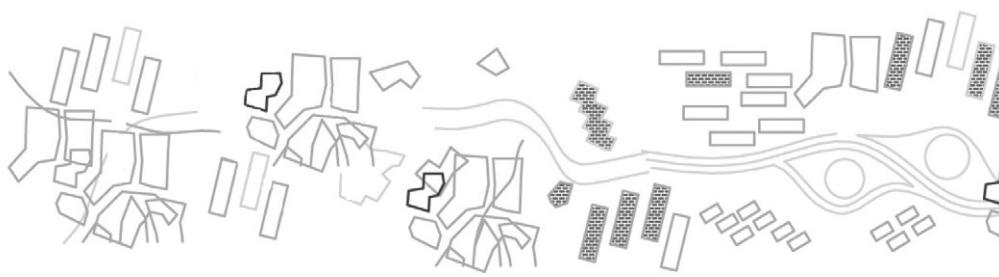
PUEDE ENVIAR ESTE BOLETÍN:

Por correo:

Centro de Publicaciones
Pº Castellana, 67 - 28046 Madrid

Por correo electrónico: cpublic@fomento.es

Por teléfono: +34 91 597 7261



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE FOMENTO

SECRETARÍA
GENERAL TÉCNICA

CENTRO
DE PUBLICACIONES

