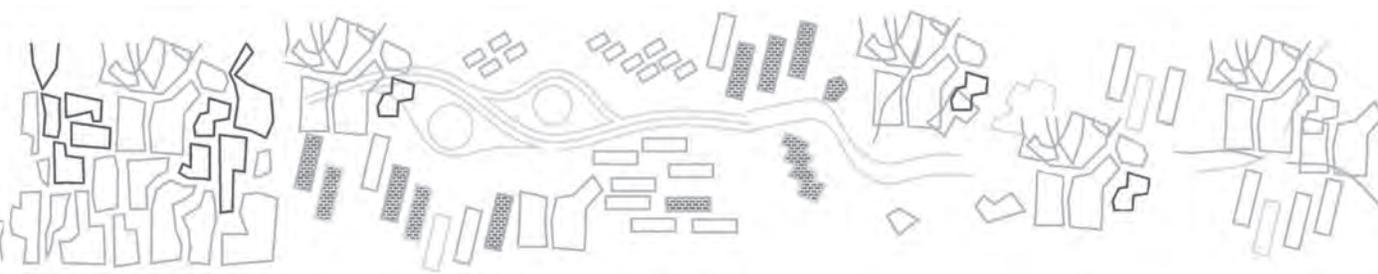


# CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES **CyTET**



Vol. L. Cuarta época **Nº 196** verano 2018

**Paradigmas y tendencias  
en la organización del espacio rururbano**

**Transformaciones urbanas y grandes eventos en Italia  
y España a partir de 1992**

**Espacios Naturales Protegidos y Ordenación  
del Territorio en Andalucía**

**Transformaciones del modelo  
de gestión del espacio público de Barcelona**

**El impacto territorial  
de los complejos deportivos municipales**

**El proceso hacia la movilidad sostenible en Sevilla  
Desarrollo urbanístico del campus de la Universidad  
de Navarra**

**La reducción de lo sostenible en Santiago de Chile  
El centro urbano de México**

**La última frontera: Hong Kong SAR, China**



## Director / Editor-in-Chief

Rafael MATA OLMO  
Universidad Autónoma de Madrid

## Subdirector / Deputy Editor

Jorge OLCINA CANTOS  
Universidad de Alicante

## Secretario / Editorial Manager

Eduardo de SANTIAGO RODRÍGUEZ  
Ministerio de Fomento

## Coordinadora / Editorial Coordinator

M<sup>re</sup> José HERNÁNDEZ SÁNCHEZ  
Ministerio de Fomento

## Consejo de Dirección / Management Board

### Presidente / President

PEDRO SAURA GARCÍA  
Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda  
Ministerio de Fomento

### Vicepresidente/ Vicepresident

FRANCISCO JAVIER MARTÍN RAMIRO  
Director General de Arquitectura, Vivienda y Suelo  
Ministerio de Fomento

### Vocales / Members

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

## Comité de Redacción/Editorial Board

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*  
Eduardo de SANTIAGO RODRÍGUEZ – *Ministerio de Fomento*

## Consejo Asesor Internacional / International Scientific Advisory Board

Antonio ACIERNO. *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*  
Arturo ALMANDOZ MARTE. *Universidad Simón Bolívar de Caracas (Venezuela) y Pontificia Universidad Católica (Chile)*  
Rachelle ALTERMAN. *Technion Israel Institute of Technology (Israel)*  
Nacima BARON. *Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, París (France)*  
Paola BRIATA. *Politecnico di Milano (Italia)*  
James BUCKLEY. *University of Oregon (USA)*  
Joan BUSQUETS. *Harvard University (USA)*  
Laurent COUDROY DE LILLE. *Université de Paris-Est-Créteil (France)*  
Karen CHAPPLE. *Berkeley University of California (USA)*  
Fernando de TERÁN TROYANO. *Universidad Politécnica de Madrid (España)*  
José María de UREÑA FRANCÉS. *Universidad de Castilla-La Mancha (España)*  
Juan Carlos DEL CASTILLO DAZA. *Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá (Colombia)*  
Paulo V. DIAS CORREIA. *Universidade de Lisboa (Portugal)*  
Elizabeth ESPINOSA DORANTES. *Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco (México)*  
Ana María FERNÁNDEZ-MALDONADO. *TU Delft University of Technology (The Netherlands)*  
Fania FRIDMAN. *Universidade Federal do Rio de Janeiro (Brasil)*  
Alvaro Antonio GOMES DOMINGUES. *Universidade do Porto (Portugal)*  
Josefina GÓMEZ MENDOZA. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*  
Laureano LÁZARO ARAUJO. *Universidad Complutense de Madrid (España)*  
Jesús LEAL MALDONADO. *Universidad Complutense de Madrid (España)*  
Francesco LO PICCOLO. *Università degli Studi di Palermo (Italia)*  
Marta LORA TAMAYO. *UNED Universidad Nacional de Educación a Distancia (España)*  
Ángel MENÉNDEZ REXARCH. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*  
Leandro MINUCHIN. *Manchester University (United Kingdom)*  
Sergio MONTERO MUÑOZ. *Universidad de Los Andes, Bogotá (Colombia)*  
Luis MOYA GONZÁLEZ. *Universidad Politécnica de Madrid (España)*  
Demetrio MUÑOZ GIELEN. *Radboud University Nijmegen (The Netherlands)*  
Zaída MUXÍ MARTÍNEZ. *UPC Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona (España)*  
Vincent NADIN. *TU-Delft University of Technology (The Netherlands)*  
Michael NEUMAN. *University of Westminster, London (United Kingdom)*  
Luciano PAREJO ALFONSO. *Universidad Carlos III de Madrid (España)*  
Fernando PARRA SUPERVÍA. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*  
Rubén Omar PESCI. *FLACAM y Cátedra UNESCO para el Desarrollo Sustentable (Argentina)*  
Héctor QUIROZ ROTHE. *UNAM Universidad Nacional Autónoma de México (México)*  
Josep ROCA CLADERA. *UPC Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona (España)*  
Fernando ROCH PEÑA. *Universidad Politécnica de Madrid (España)*  
Nelson SAULE. *Pontificia Universidade Católica de São Paulo (Brasil)*  
Guillermo TELLA. *Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires (Argentina)*  
Catalina TURCU. *UCL University College London (United Kingdom)*  
Antonio VÁZQUEZ BARQUERO. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*  
Fernando VIVIESCAS MONSALVE. *Universidad de Guadalajara (México) y Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá (Colombia)*  
Alicia ZICCARDI. *UNAM Universidad Nacional Autónoma de México (México)*  
Karl ZIMMERER. *Pennsylvania State University. (USA)*

## Indización/ Indexing:

Relación de bases de datos e índices de impacto donde está incluida la revista CYTET: SCOPUS, ESCI Emerging Sources Citation Index (Web of Science Core Collection), SCImago-SJR, Periodicals Index Online, CARHUS Plus+ 2014, Avery Index of Periodicals Columbia University, DIALNET, LATINDEX, MIAR SHERPA/ROMEO, H-Index Scholar, DICE, RESH, IN-RECS, Ulrichsweb, ISOC, URBADOC, REDBIUN, DULCINEA.

Revista incluida en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas) considerada por la ANECA y CNAI y revista acreditada por el procedimiento de Valutazione della Qualità della Ricerca de Italia.

# Índice/Contents

## Estudios/Articles

Paradigmas y tendencias en la organización del espacio rururbano: una revisión teórica. <i>Trends and paradigms on the organization of rururban spaces: a theoretical approach.</i> Edisson CASTRO ESCOBAR & Marisol GONZÁLEZ GONZÁLEZ & CLAUDIA MUNÉVAR QUINTERO .....	187
Transformaciones urbanas y grandes eventos en Italia y España a partir de 1992. <i>Urban transformations and major events in Italy and Spain from 1992.</i> Francesco GASTALDI & Federico CAMERÍN .....	201
Espacios Naturales Protegidos y Ordenación del Territorio en Andalucía: hitos de un desencuentro estructural. <i>Protected Natural Areas and Spatial Planning in Andalusia: milestones of a structural mismatch.</i> Alfonso MULERO MENDIGORRI .....	217
Transformaciones del modelo de gestión del espacio público de Barcelona. <i>Transformations of the Barcelona public space management model.</i> Marc PRADEL MIQUEL & Víctor CLIMENT SANJUÁN .....	235
El impacto territorial de los complejos deportivos municipales. Ejemplo de la Comarca del Baix Llobregat (Barcelona). <i>The territorial impact of municipal sports complexes. Example of the region of Baix Llobregat (Barcelona).</i> Laureà FANEGA MACÍAS & Francesc SOLANELLAS DONATO .....	249
El proceso hacia la movilidad sostenible en Sevilla: centro histórico, peatones y ciclistas. <i>The process towards sustainable urban mobility in Seville: historic center, pedestrians and cyclists.</i> José Carlos VÁZQUEZ-HISADO .....	263
Desarrollo urbanístico del campus de la Universidad de Navarra (1960-2010). <i>Urban development of the University of Navarra Campus (1960-2010).</i> Juan Ramón SELVA ROYO .....	277
La reducción de lo sostenible: políticas de vivienda subsidiada en Santiago de Chile. <i>The reduction of sustainability: subsidized housing policies in Santiago de Chile.</i> Rodrigo HIDALGO DATTWILER & Voltaire ALVARADO PETERSON & Víctor JIMÉNEZ BARRADO .....	293
El centro urbano de México: su densificación, ¿un escenario adverso? <i>The urban center of Mexico: its densification: an adverse scenario?</i> Carlos Alberto TELLO SANTOS .....	307
La última frontera: Hong Kong SAR, China. <i>The last frontier: Hong Kong SAR, China.</i> Annao VINCENZA NUFRIO & José Miguel FERNÁNDEZ GÜELL .....	319

## Índice

### Estudios comparados/*Comparative Studies*

- Estudio comparado de la regulación del Informe de Evaluación de Edificios (IEE) en la normativa autonómica vigente.  
*Comparative analysis of the regulatory framework of the Buildings' Assessment Report (IEE) in the Spanish Autonomous Communities.*  
Eduardo DE SANTIAGO RODRÍGUEZ & María Consuelo JIMÉNEZ RENEDO ..... 335

### Observatorio Inmobiliario/*Spanish Real Estate Observatory*

- La construcción residencial recupera el protagonismo en la economía española.  
*Residential construction regains prominence in the Spanish economy.*  
Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ ..... 357

### Experiencias/*Urban Practices*

- La Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León (ERUCyL).  
*The Regional Urban Regeneration Strategy in Castilla y León (ERUCyL).*  
Miguel FERNÁNDEZ-MAROTO & Enrique RODRIGO GONZÁLEZ ..... 373

### Documentación/*Documents*

- Crónicas  
Juli PONCE SOLÉ & Sonia HERNÁNDEZ PARTAL ..... 385
- La larga sombra de De Chirico en la cultura del siglo XX.  
*The long shadow of De Chirico in XX<sup>th</sup> century culture.*  
Graziella TROVATO ..... 389
- Crónica Jurídica  
Omar BOUAZZA ARIÑO ..... 395

### Libros y Revistas/*Book Reviews*

- Recensiones y reseñas de libros recibidos ..... 399

**CIUDAD Y TERRITORIO**

**ESTUDIOS TERRITORIALES**

Vol. L, Nº 196, verano 2018

ISSN: 1133-4762

Págs. 187-200

## Paradigmas y tendencias en la organización del espacio rururbano: una revisión teórica

Edisson CASTRO ESCOBAR & Marisol GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
& Claudia MÚNEVAR QUINTERO

Profesores- Investigadores  
Centro de Investigación en Medio Ambiente y Desarrollo  
Universidad de Manizales – Colombia

**RESUMEN:** En este documento se hace una revisión teórica del fenómeno de ocupación del espacio rururbano como producto de la contraurbanización que ha sido documentada desde mediados del siglo xx, donde la urbe, como espacio de aglomeración, se ha reconfigurado a partir de una serie de tensiones internas que inciden sobre nuevas formas de hábitat en espacios rurales, los cuales no se desvinculan propiamente de la ciudad, sino que se dinamizan desde lógicas urbanas y terminan por modificarse física y socialmente, bajo una morfología paisajística y habitacional que dificulta su conceptualización, ante la ambigüedad de que lo rural ya no es propiamente lo agropecuario, sino que hay un nuevo orden donde los usos y la renta del suelo, las prácticas sociales, las actividades productivas y el entorno ambiental, resultan diferentes. De este modo los desafíos consisten en identificar nuevos marcos interpretativos que faciliten la planificación y ordenamiento de un territorio simbiótico y en constante cambio.

**DESCRIPTORES:** Contraurbanización. Migraciones internas. Metropolización. Rururbanización.

### Trends and paradigms on the organization of rururban spaces: a theoretical approach

**ABSTRACT:** This paper presents a theoretical review over the occupation of rur-urban spaces as a consequence of the process of counterurbanization, which has been documented since

Recibido: 01.09.2017; Revisado: 18.01.2018

Correo electrónico: [ecastro@umanizales.edu.co](mailto:ecastro@umanizales.edu.co)

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

the mid-twentieth century. In this process, the city as a space of agglomeration has been reconfigured through several internal tensions which influence the new habitat lifestyles in the rural spaces, not standing far aside from the urban lifestyle. The dynamics of this kind of rural occupation produced changes in the physical and social morphology of territories, and so its conceptualization has been hindered, especially as a result of the ambiguity that rural spaces are no longer strictly for agricultural uses but also for other purposes with higher land rents, and because of the transformation in the social practices and their environmental effects. Therefore, the challenge is to identify new interpretative frameworks that could facilitate regional and territorial planning in these places which are subject of constant changes.

**KEYWORDS:** Counterurbanization. Internal migration. Metropolization. Rururbanization.

## Introducción

La globalización económica y las innovaciones en el ámbito tecnológico, productivo y comunicativo han puesto a las ciudades en un escenario clave para la gestación del proyecto civilizatorio de la sociedad (CASTRO, 2016), de modo que el territorio urbano, como constructo social y material, se transforma con más velocidad y mediante impulsos que trascienden sus propias fronteras, volviéndolas lugares abiertos cuyas dinámicas inciden incluso sobre el espacio rural (SERENO, & *al.*, 2010). En este sentido, hoy en día el área transicional entre lo rural y lo urbano (periurbano y rururbano), manifiesta grandes cambios en el uso de la tierra, la infraestructura y servicios, el paisaje rural y los estilos de vida de los habitantes. De este modo, la creciente difusión urbana tiene como efecto la progresiva extensión de formas de urbanización dispersa y una, cada vez mayor, proliferación de lo que se denomina rururbanización.

En ese sentido, la funcionalidad de la ciudad se ha transformado precisamente por ser un espacio producido socialmente, donde la capacidad contenedora ha sido socavada por un deseo inmanente de bienestar, sea en un sentido concentrador, o desde la interminable travesía hacia los espacios naturales, convirtiéndola hoy en día en un lugar poroso que expulsa la población sobre sus frágiles fronteras que se diluyen en el espacio rural.

En este contexto, en la actualidad se ha venido dando un debate sobre las transformaciones de la ciudad, especialmente en los espacios de contacto rural-urbano que se constituyen en una manifestación contemporánea que

cambia la morfología física y social de los asentamientos de población. De esta manera, en este artículo se pretende revisar algunos paradigmas y tendencias de la organización del espacio rururbano a partir de las posiciones de varios autores sobre la temática, buscando conceptualizar y explicar el desarrollo y los efectos de este proceso. En el primer epígrafe, se aborda el fenómeno conocido como rururbanización, sus dinámicas y efectos. En el segundo se presenta un panorama sobre las tendencias de organización espacial y asentamientos de población en espacios circundantes que orbitan alrededor de los núcleos urbanos, destacando los determinantes, lógicas de transformación y patrones de asentamientos en su relación con el sistema de ciudades. Finalmente se presentan algunas reflexiones sobre las tendencias y principales tensiones derivadas de este proceso de urbanización.

### 1. Consideraciones de la organización espacial del espacio rururbano

#### 1.1. ¿Qué es lo rururbano?

Las transformaciones territoriales y la evolución del fenómeno de crecimiento urbano reconfiguraron la elaboración de teorías generales a partir del nuevo sistema de poblamiento, caracterizado por el retorno al campo, eventualidad que fue conceptualizada por BERRY (1980) bajo el término de contraurbanización. Según FERRÁS (2007), el concepto de contraurbanización aún es un término confuso dentro de la literatura es-

pecializada; su interpretación hace referencia a movimientos demográficos orientados hacia la desconcentración de las áreas urbanas, conformando un nuevo proceso de distribución espacial de la población. En este sentido, el proceso de contraurbanización puede ser descrito bajo conceptos tales como la periurbanización, rururbanización, suburbanización, extraurbanización o aburguesamiento rural, entre otras formas que hacen referencia a las nuevas ruralidades, al renacimiento rural o la mutación de la ciudad central en un modelo territorial flexible que fragmenta los sistemas de hábitat poblacional (ÁVILA (2001) y ÁVILA (2009)).

GEYER & KONTULY (1993, p.157), analizaron el ciclo del desarrollo urbano comprendido a través de tres ciclos: 1) la concentración, 2) la polarización regresiva y 3) la contraurbanización, donde cada una de ellas exhibe diversas etapas, las cuales dependen a su vez de la tendencia dominante o recesiva de la concentración o desconcentración. Dentro del tercer ciclo de desarrollo urbano, la contraurbanización es la fase en la cual se da la desconcentración poblacional de las ciudades prosperas e intermedias hacia los pequeños centros urbanos o incluso núcleos rurales, en especial hacia aquellas con mayor cercanía a ciudades de mayor tamaño (SOBRINO, 2003). Esta dinámica en espacios de la ruralidad se puede percibir en la velocidad con la cual se transforma el territorio de un ambiente rural a un ambiente urbano, y por la mayor relevancia que toma el espacio rural frente a los lugares urbanos centrales, la cual se puede apreciar por ejemplo en los precios de la vivienda, el retorno rural y la especulación inmobiliaria (DELGADO & GALINDO, 2006).

Para CARDOSO & FRITSCHY (2012) es posible comprender el proceso de contraurbanización en seis espacios: 1) el netamente urbano que se caracteriza por un intensivo uso del suelo para edificaciones e infraestructura de transporte, 2) el periurbano, que es un espacio discontinuo donde intermitentemente puede haber suelo destinado a la actividad rural y donde la cobertura de servicios y equipamientos es débil; 3) los espacios rururbanos, que se componen de un estrato semiurbano que tiene especialmente una vocación industrial y de servicios descentralizados y 4) un espacio semi-rural urbanizado. Finalmente, están 5) las áreas rurales con influencia urbana y 6) las zonas rurales marginales donde predomina la actividad agrícola y las zonas de conservación forestal. En el siguiente esquema se presentan esos espacios:

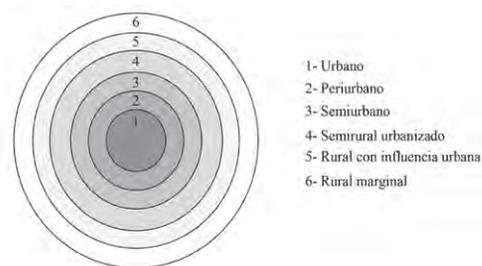


FIG. 1/ Organización del continuum rural-urbano

Fuente: Tomado de CARDOSO & FRITSCHY (2012, p. 31)

Si bien en la literatura se hace diferencia entre lo periurbano y lo rururbano, en general son términos que indistintamente algunos expositores abordan como un sinónimo. Las diferencias entre ambos términos dependen del lado de la frontera desde donde se mire la ciudad o el campo. El concepto de rururbano data desde 1942, acuñado por la Escuela de Chicago, cuando se proponía un modelo de estructura urbana basado en coronas circulares, explicando el crecimiento de la ciudad, donde cada corona tiende a superponerse a la inmediatamente exterior, presionando hacia afuera a los sectores sociales y actividades económicas que lo ocupan, de esta manera

«la ciudad en su crecimiento va invadiendo el campo circundante, creándose así un área de transición entre el campo y la ciudad, a la que WEHRWEIN (1942) denominó rural - *urban fringe*» (CLIMENT - LÓPEZ, 1986, p.60).

En términos generales, la rururbanización es como una mutación territorial caracterizada por el cambio en las funciones territoriales de las zonas rurales, que lentamente pierden sus componentes agrícolas, y van adoptando características urbanas. Se entiende entonces como una etapa intermedia de transformaciones que se acompaña de la implantación de equipamientos y actividades que no están ligados al mundo rural, pero provienen y participan del sistema urbano. Se considera el término rururbano como el espacio contiguo a lo periurbano en el que se mezclan los paisajes urbanos y rurales, y donde se combinan dos ambientes cuyos pobladores poseen idiosincrasia, estilos de vida e intereses particulares, estas dos zonas se diferencian espacialmente por el nivel de presión del uso del suelo urbano sobre el uso del suelo agrícola (ZASADA & al., (2011); SERENO & al., (2010)). Las áreas rururbanas por su condición de borde, son sensibles a cambios provocados por el crecimiento urbano e impactos asociados al proceso de globalización (SERENO & al., 2010). Según

DÉZERT & *al.*, (1991) y RODRÍGUEZ-IGLESIAS & BAZÁN (2009), un área rural es rururbana cuando cumple dos condiciones: 1) es cercana a principales centros urbanos y atrae población de las ciudades próximas, lo cual origina que existan saldos positivos migratorios, la población de agricultores y artesanos rurales decrezca y el espacio rural y las actividades económicas se transformen a causas del mercado inmobiliario. Y 2) en los nuevos espacios de transición rural a rururbana aún subsistan territorios no urbanizados.

Por su parte, el proceso de periurbanización se concibe como la conformación de coronas o espacios periféricos concéntricos, en los que se vinculan actividades económicas y estilos de vida propios de los ámbitos urbanos y rurales (ÁVILA, 2001). CARDOSO & FRITSCHY (2012, p. 32) por ejemplo plantea que lo periurbano es

«un proceso evolutivo que afecta la periferia de las ciudades en el cual predominan viviendas unifamiliares, dispersas y aisladas, que cohabitan con la persistencia de actividades agrícolas o forestales o naturales»,

es decir, es un espacio donde la ciudad está en formación. En este sentido, la periurbanización es una forma específica de la urbanización que se caracteriza por un crecimiento rápido y fragmentado en la expansión de las zonas urbanas (KONTGIS & *al.* 2014), donde la extensión continua de la ciudad comienza a absorber paulatinamente los espacios rurales que le rodean (ÁVILA, 2009).

De este modo, RODRÍGUEZ-IGLESIAS & BAZÁN (2009) consideran que el proceso de periurbanización debe entenderse como la expansión de la urbanización mediante la construcción de diversos tipos de ocupación del territorio de una forma que no es propiamente rural, pero tampoco urbana. Por su parte RAVETZ & *al.*, (2013) y ARGENT & *al.*, (2014) afirman que la periurbanización puede verse no sólo como un nuevo lugar de gentrificación poblacional o una zona de transición entre la ciudad y el campo, sino como un nuevo tipo de territorio multifuncional. En este sentido, la periurbanización debe ser entendida no sólo como la expansión física de las zonas de asentamiento, sino también de transformación socio-económica y de reestructuración espacial (MADSEN & *al.*, (2010); ZASADA & *al.*, (2011); RAVETZ & *al.*, (2013)).

En síntesis, la periurbanización

«se trata, en primera instancia, de un fenómeno demográfico en el que la gente abandona las zo-

nas urbanas, hacia las zonas suburbanas y las zonas rurales» (ÁVILA, 2001, p. 109).

Es básicamente un

«movimiento desconcentrado de personas y actividades económicas desde las áreas urbanas, hacia las rurales» (CARDOSO, 2011a, p. 41, citando a FERRÁS (1998)).

El efecto de ese movimiento será entonces

«una diversificación social e incluso la aparición de nuevas clases sociales en el campo y unas nuevas relaciones urbano-rurales» (FERRÁS, 2007, p. 5).

Para ELIASSON (2015) estas transformaciones se reflejan en cambios en los valores de las comunidades rurales y en sus estilos de vida. Expuesto lo anterior, tanto lo rururbano como lo periurbano son procesos que están íntimamente vinculados, incluso se habla de «rururbanización periurbana» (DÉZERT & *al.* 1991), asociando el primer concepto al proceso y el segundo al espacio (RODRÍGUEZ-IGLESIAS & BAZÁN, 2009).

## 1.2. ¿Cómo se desarrolla lo rururbano?

Los determinantes de este proceso son variados según el tipo de desarrollo urbanístico que se da en la periferia de la ciudad y la moderación que provoca el mercado inmobiliario y los agentes encargados de la planificación del suelo. Como se mencionó anteriormente, el espacio rururbano forma parte del fenómeno de contraurbanización que surgió en los años 70 en la era pos-industrial y el declive del modelo Fordista, que explica la deslocalización y división espacial de las estructuras productivas en las zonas periféricas y áreas concéntricas a los núcleos urbanos principales, a la par que establece el deterioro de la ciudad central (ÁVILA, (2001); HIDALGO (2007)).

En este sentido, la contraurbanización se concibe como un nuevo paradigma explicativo del proceso de rururbanización; en el cual se da paso a la desconcentración de las actividades económicas y la población, producto del cambio estructural y tecnológico en las economías desarrolladas, adoptando la población urbana una predisposición cultural negativa hacia las grandes aglomeraciones (FERRÁS, 2000). Con la contraurbanización se invierte la dirección de los tradicionales flujos migratorios campo-ciudad para convertirse en ciudad-campo, es

así como las áreas rurales comienzan a ganar población. (FERRÁS, (2000); CASTRO (2016)).

Estos nuevos movimientos migratorios hacia el espacio rural difieren de las motivaciones que tienen las migraciones tradicionales campo-ciudad, ya que correspondían a motivaciones explicadas desde la economía clásica, propiciadas por la búsqueda de mejores oportunidades laborales. Ahora este fenómeno demográfico es explicado a través de motivaciones diferentes, que «se inscriben en el campo de las expectativas personales, familiares y de clase», de este modo, quienes migran a las áreas rurales en el proceso de reubicación habitacional, lo hacen en búsqueda de mejores entornos ambientales y paisajísticos (TORRES-ELIZBURU, 2007, p. 102).

A pesar de que la contraurbanización está favoreciendo la recuperación demográfica de algunas áreas rurales, este fenómeno ha sido territorial y socialmente selectivo, dado que no se presenta de igual manera en todas las áreas del territorio rural, sino que estas zonas deben cumplir con requerimientos tales como: ser zonas aledañas a una ciudad principal y estar bien comunicadas por carreteras con los grandes centros urbanos industriales. Desde el punto de vista social, el movimiento se encuentra caracterizado por darse en unas clases sociales con estructuras familiares de un nivel educativo muy elevado superior a la media poblacional (TORRES-ELIZBURU, 2007).

LEFEBVRE (1974) sugiere que la ciudad por ser un espacio de tensiones y desequilibrios se rearma a cada momento y es cambiante, por lo cual el patrón de ocupación varía según los estados evolutivos de la sociedad urbana. En principio, en la era preindustrial, la ciudad tenía una vocación política y comercial, luego, en la era industrial, la ciudad se convierte en un espacio de trabajo que implosiona y provoca una acelerada concentración poblacional<sup>1</sup> y en la era post-industrial, es concebida como una zona crítica que explosiona por la necesidad de extensión urbana. De esta forma las coronas periféricas varían con el desarrollo de cada sociedad (ÁVILA, 2001).

En los países industrializados, por ejemplo, se reduce a una tendencia de mejoramiento de la calidad de vida, el desarrollo de actividades recreativas, turísticas y de segunda vivienda. Mientras que, en los países emergentes, se debe al continuo flujo de migrantes a partir de los cuales las zonas periféricas son idóneas para la

ocupación informal del suelo. La conformación y las características que predominan en la dinámica de las coronas periféricas varía según el grado de desarrollo del país (ÁVILA, 2001).

De acuerdo con CARDOSO & FRITSCHY (2012), en países con altos ingresos hay factores que, sumados al aumento de la riqueza, explican este fenómeno, por ejemplo, la interconexión con mejores vías de comunicación, un transporte público más eficiente, las tecnologías y el apalancamiento financiero, permiten que aumente la demanda de vivienda en espacios de mayor tranquilidad, alejados de la contaminación, la inseguridad y cerca de ambientes nativos, preferidos por los amantes de la naturaleza y los migrantes de amenidades (ÁVILA (2001); HIDALGO (2010)). También influyen las zonas de expansión urbana donde se emplazan malls, aeropuertos, universidades, centros de negocios, etc. Mientras tanto, en países emergentes o de bajos ingresos hay dos situaciones recurrentes, la rururbanización la promueve el mismo Estado como una solución de vivienda para población obrera, o se desencadena de manera informal mediante las invasiones y la vivienda autoconstruida (HIDALGO, 2007). A diferencia de las zonas de altos ingresos en los espacios de rururbanización de los barrios populares, generalmente hay mala cobertura de transporte público y el acceso a servicios y las oportunidades de empleo son limitadas,

«en otras palabras no es un lugar de elección racional, sino forzosamente determinado por las condiciones de injusticia social y mediadas por el mercado inmobiliario como espacios residuales y marginados, idóneos como bodega social» (CASTRO (2016, p. 132), citando a (CARDOSO & FRITSCHY, 2012)).

A partir del modelo de localización de Johann Von Thünen es posible reconocer las formas en las que se puede desarrollar la ciudad en diferentes orientaciones sobre las zonas periféricas y los espacios rurales. La figura 2 presenta un paralelo de crecimiento urbano según los procesos de expansión que presenta la ciudad de forma fragmentada y segregada, bien sea en zonas marginadas como lo plantea HIDALGO (2007) y WILSON & *al.*, (2008) en países de bajos ingresos, o zonas rururbanas altamente elitizadas desde la perspectiva de CARVAJAL (2012), CARDOSO (2011a) y CARDOSO & FRITSCHY (2012) y BOURDEAU-LEPAGE (2002) para países de altos ingresos. Al lado derecho se nota una ciudad caracterizada por el cre-

<sup>1</sup> También conocida como la macrocefalia urbana (CARDOSO, 2011b, p. 498).

cimiento de asentamientos marginales, con bajos precios del suelo, donde la distancia al centro generalmente carece de buena conectividad y la segregación social se manifiesta en las precarias condiciones en la calidad de vida y los ingresos de los hogares como lo sugieren las líneas en color verde y azul. Mientras al lado izquierdo hay una marcada tendencia de rururbanización autosegregada de población de altos ingresos y con mejores condiciones de calidad de vida, en la cual la conectividad y el

uso intensivo del automóvil favorecen la comunicación con el centro de la ciudad. En estas zonas, los precios del suelo son altos, no solo por el patrón de construcción predominante que caracteriza las viviendas (marcado por los espacios y acabados), sino por la provisión de servicios estructurantes y la proximidad geográfica a los ecosistemas y áreas naturales. En ambas situaciones los determinantes y efectos sociales, económicos y ambientales son diferentes.

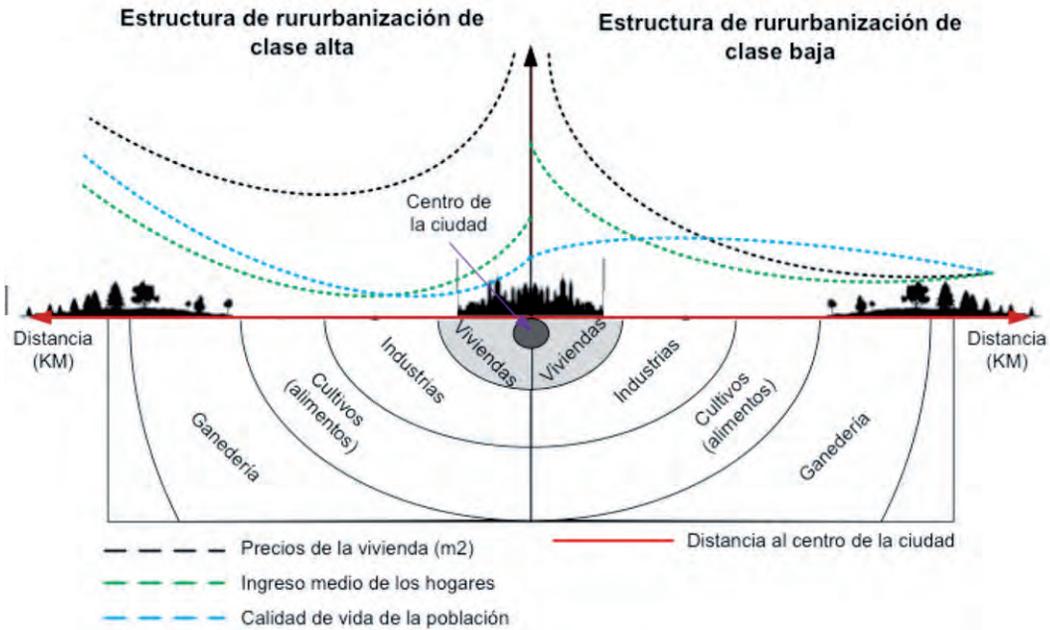


Fig. 2/ Paralelo de la estructura de ocupación del espacio rururbano

Fuente: elaboración propia según el modelo de localización de Johann VON TÜNEN

### 1.3. ¿Cuáles son los efectos?

Según KONTGIS & al., (2014) las zonas de transición hacia el proceso de rururbanización, tienen una amplia gama de impactos a través de múltiples escalas. Entre los efectos locales se consideran los cambios en los medios de subsistencia de los agricultores y los consecuentes impactos regionales para el desarrollo económico. Para JAUHAINEN (2009), la migración de retorno a los espacios rurales puede ser un detonante para el desarrollo local, por medio del aumento de empleo y la ampliación de servicios de equipamiento. BURCHARDT (2012), considera que la contraurbanización temprana, marca la primera etapa en el largo camino ha-

cia el campo post productivista, en el que éste se desprende de la agricultura, hay convergencia socioeconómica entre la población campesina y el país, y el espacio rural se torna cada vez más definido por el paisaje y la identidad, en lugar de la funcionalidad económica.

Conforme a esto, FERRÁS (2007) considera que los nuevos procesos de contraurbanización podrían llegar a ser un factor de equilibrio y justicia territorial, capaz de vencer la tradicional marginación de la periferia frente al centro y el final de la jerarquización vertical en los sistemas de asentamientos, pero para ello, los procesos de contraurbanización deben ser planificados. No obstante, posiciones como la de PRIMDAHL

(2014) afirman que las diversas formas de urbanización en las áreas rururbanas, afectan la sostenibilidad del paisaje agrícola y el rápido crecimiento inmobiliario puede inclusive llegar a afectar la vegetación forestal, la biodiversidad, y por consiguiente alterar los profundos beneficios ecológicos y sociales que brindan los bosques (MOCKRIN & *al.*, (2013); KONTGIS & *al.* (2014)).

CHI & MARCOUILLER (2013) plantean que los cambios que se perciben debido al proceso de contraurbanización en las zonas rurales, tiene implicación en la estructura económica y función de las regiones rurales, entre las cuales se contempla, la disminución del uso del suelo para producción de materias primas tradicionales (alimentos) y el aumento de los espacios de recreación física basada en equipamientos para turismo, lo cual tiene incidencia a su vez en el crecimiento económico y el cambio sociodemográfico. Debido a estas transiciones, RAVETZ & *al.* (2013), insisten en que la planificación espacial es el reto más importante del siglo XXI, ya que las tendencias de urbanización no sólo tienen efectos en la reestructuración jerárquica de la población, sino también en las políticas y programas de desarrollo regional (MOOKHERJEE & GEYER, 2011). De este modo, a raíz del nuevo patrón de migración y cambio socio-cultural en localidades tradicionalmente rurales, el uso del suelo y la política de vivienda se ven obligados a reconfigurar los mercados inmobiliarios y la dinámica regulatoria sobre las rentas y la provisión de servicios públicos y a conceptualizar de nuevo la cosmovisión de lo rural a la hora de administrarse la tierra (GKARTZIOS & SCOTT, 2013).

Aunque la agricultura siga siendo el principal uso del suelo, en las zonas de influencia de áreas periurbanas cada vez más afectadas por la invasión urbana, ésta debe responder con estrategias de adaptación y actividades agrícolas para hacer frente a las condiciones del esquema rururbano (ZASADA & *al.*, 2011). De esta forma, los efectos de la contraurbanización son diversos desde la dimensión social, política, económica, cultural y ambiental. El efecto espacial más evidente es la mutación del paisaje por los cambios en los patrones de uso, dándole más dinamismo a unas zonas que otras. Según CARDOSO (2011b), las repercusiones de este fenómeno reducen la densidad demográfica y contribuyen a la promulgación del modelo de ciudad difusa con un gran impacto de orden ambiental y social. Asimismo, refuncionalizan y transforman el paisaje, deteriorando el sistema natural. De este modo,

«se dan transformaciones en los usos del suelo, en las actividades y en las pautas de comportamiento de sus habitantes, plasmándose dichos procesos de tensión y conflicto en la morfología del paisaje» (CARDOSO & FRITSCHY, 2012, p. 27).

En ausencia de una gobernanza eficaz por parte del Estado, la gobernanza privada surge del mercado inmobiliario, transformando las fincas en superviviendas suburbanas, marcadas con cerramientos y derechos de propiedad bien definidos, en donde la búsqueda de mayores márgenes de capitalización se produce de manera apresurada y desordenada sobre las rentas de la tierra, lo cual presenta un impacto directo en el modo de ocupación y tenencia de la propiedad rural (ZHU, 2013), tensionando así las visiones de desarrollo y las garantías de derechos (MUNÉVAR & GIRALDO, 2015). SOBRINO (2003) menciona que la particularidad más notoria de las nuevas ruralidades es la diversificación ocupacional del suelo, la conservación de títulos de propiedad, los desplazamientos agropecuarios y el declive de esta actividad como principal fuente de sustento familiar, una mayor presión por los servicios públicos y el aumento de la mancha urbana.

La rururbanización produce una

«polarización de lo urbano en términos de aglomeraciones y metrópolis y el surgimiento de municipios rururbanos» (CARVAJAL, 2012, p. 54);

además la tensión entre lo rural y lo urbano es lo que determina la reconversión productiva, sea por el uso intensivo del espacio para la construcción o para el desarrollo de actividades agropecuarias pero de forma más tecnificada. El resultado de este proceso implica que «lo rural ya no se define sólo por lo agrario», por el contrario, habría una dicotomía entre lo rural y lo urbano, manifestada en aspectos morfológicos con límites cada vez más difusos (CARDOSO & FRITSCHY, 2012, p. 30). A esto se suma que el despoblamiento rururbano deteriora las zonas centrales poniendo en riesgo, por ejemplo, los centros históricos<sup>2</sup> y acelerando la polarización.

Desde el punto de vista social el efecto más crítico es la fragmentación territorial que se puede advertir en dos vías, una en las periferias precarias, caracterizadas por la marginación, segregación y desintegración social, con paisajes saturados, densos, intransitables e inseguros, donde predomina la vivienda social

<sup>2</sup> La refuncionalización de los centros se traduce en un cambio de la ocupación residencial, al tiempo que aumenta el

uso de construcciones destinadas como oficinas y lugares de comercio.

o autoconstruida. Estas son además zonas de residencia de migrantes rurales,

«operarios fabriles, obreros de la construcción, personas de servicios menores y domésticos, entre otros de singular importancia» que tienen que recorrer largas distancias hacia el trabajo (HIDALGO, 2007, p. 63).

En estos lugares constantemente se priva del derecho a la ciudad,

«entendido como el acceso a las oportunidades, al contacto con un mundo distinto, no solo como fuente de empleo, sino de cultura, de la educación, de las artes, de la diversidad social, de la paz y seguridad ciudadana» (HIDALGO, 2007, p. 60).

La otra cara de la fragmentación territorial, según CARDOSO (2011b), es la que se produce en estructuras sociales de altos ingresos, donde prevalecen los condominios y conjuntos cerrados, con zonas verdes y espacios de ocio muy amplios, donde se desperdicia el suelo y los recursos. La fragmentación se intensifica por medio de los sistemas de seguridad privada y la presión del suelo por zonas generalmente bien interconectadas, donde predomina el uso de automóvil particular y las distancias a los lugares centrales se superan con vías de alta velocidad. Todos estos factores combinados, dificultan la planificación del suelo y transforman el paisaje rural, provocando unos efectos considerables en materia ambiental por la presión a los recursos naturales, la perturbación de los ecosistemas y la alteración del entorno para la vida silvestre (CASTRO, 2016).

CARDOSO (2011b, p. 518) dice que

«el choque entre la población rural y los nuevos habitantes urbanos, eventualmente generan conflictos que alejan de la buena convivencia e integración. Así se exageran los contrastes sociales y se acrecienta la segregación».

Del mismo modo se fragmenta la ciudad y

«crea verdaderos muros interiores que atentan, en definitiva, con la verdadera y tradicional función de la ciudad: la convivencia de sus habitantes» (CARDOSO, 2011b, p. 518).

Este crecimiento demográfico en el espacio rural, provocado por el desplazamiento de la población urbana, origina una pérdida de homogeneidad en la composición social de la población nativa, generando un conflicto de intereses entre la postura desarrollista de la

población entrante y la postura de la población autóctona que defiende las ideas preservacionistas (TORRES-ELIZBURU, 2007).

De este modo es posible hacer una crítica a las tensiones que se producen en el espacio rururbano desde tres enfoques: ambiental, socioeconómico e institucional. En lo ambiental, el efecto más latente se da por la insuficiencia de los servicios urbanos y de infraestructura, como abastecimiento de agua y saneamiento, electricidad, drenaje, caminos pavimentados y recolección de basuras; en términos socioeconómicos, el continuo y desigual proceso de urbanización que tienen lugar en estas zonas, es acompañado por la especulación del suelo, el desplazamiento de las actividades económicas de mayor productividad y la aparición de actividades informales e ilegales; y en el ámbito institucional, el espacio rururbano carece de instituciones capaces de abordar los vínculos entre las zonas urbanas y las actividades rurales, obstaculizando tanto el desarrollo rural como el urbano. De manera general los procesos de contraurbanización, entendidos desde la periurbanización o la rururbanización, desencadenan una serie de transformaciones en el espacio donde se desarrollan. En este sentido, ÁVILA (2009) plantea una serie de temas que han sido objeto de investigación sobre los espacios periurbanos, destacándose

«los cambios en el suelo y el consumo de espacio; El cambio social; La cuestión de la tierra (régimen de propiedad); La especificidad y conversión de la agricultura, y Lo rururbano como patrimonio territorial y preservación identitaria» (ÁVILA, 2009, p. 106).

En síntesis, las nuevas lógicas de organización espacial que supone el crecimiento de las ciudades y el efecto de la contraurbanización que repercute directamente en la morfología física y social del campo, implica un desafío investigativo que conduzca a analizar varios elementos de este fenómeno, entre ellos: el conflicto territorial, las dinámicas económicas que subyacen de la renta del suelo, los impactos ambientales, la transformación de las relaciones sociales, el derecho a la propiedad y, en suma, la planificación territorial de las ciudades que debe ahora ir más allá de sus fronteras. En la siguiente sección se presentan algunos estudios sobre el fenómeno de periurbanización o rururbanización, destacando los efectos, las dinámicas sociales, las transformaciones territoriales y, en general, las tendencias que supone esta lógica de organización espacial entre lo urbano y lo rural.

## 2. Algunas tendencias de organización territorial en espacios rururbanos

El panorama de estudios sobre los procesos de contraurbanización se ha centrado especialmente en los efectos sociales y geográficos en contextos de ciudades de altos y bajos ingresos, donde la planificación estatal ha sido fundamental para propiciar escenarios de re-densificación y aprovechamiento de los usos y las rentas del suelo. No obstante, hay críticas sobre la forma en que este tipo de territorialización del espacio rururbano ha provocado tensiones en materia de transformación productiva, afectación ambiental, expulsiones poblacionales y en general una serie de conflictos sociales que profundizan la marginalidad y la segregación socioeconómica.

El neoruralismo como acción de transformación territorial se ha considerado en dos perspectivas, una caracterizada por la oposición al estilo de vida urbano, donde prevalece la preservación de ambientes autóctonos, y otra protagonizada por grupos socialmente acomodados que replican el estilo de vida y las comodidades propia de la ciudad (BARROS, 1999). Por lo tanto, la planificación juega un papel relevante en los procesos de contraurbanización, en el sentido de evitar detrimentos ambientales y sociales por el caos que presentan los lugares que son absorbidos por la expansión urbana, especialmente en el segundo esquema de urbanización. De este modo, las deficiencias en los procesos de planificación provocan que el establecimiento de asentamientos en el espacio rural-urbano, fomenten la inequidad social y el consecuente deterioro del medio ambiente (RODRIGUEZ-IGLESIAS & BAZÁN, 2009).

Una tendencia recurrente de la planificación privada se advierte en el impulso de sectores de altos ingresos, donde el crecimiento rururbano ha sido promovido por la reubicación de los hogares ricos en busca de mejores condiciones de vida y escapando de algunas desventajas del ambiente urbano. La evidencia de procesos planificados se ha podido documentar en casos como la comunidad de Ristijärvi en Irlanda del Norte, donde los programas de urbanización buscaron atraer población de jubilados para promover el desarrollo económico local. De este modo la planificación propició desafíos en la promoción de la cultura, el clima, la exclusividad de servicios, las exenciones tributarias, entre otros (JAUHAINEN, 2009). La planificación, por tanto, se centró en mejorar la oferta de entornos y experiencias, ante la de-

manda por parte de los emigrantes de ambientes de paz, seguridad, viviendas unifamiliares, menores costos y naturaleza limpia. El resultado de este proceso condujo a la mezcla de estructuras sociales entre los nuevos ricos y los actuales residentes pobres.

La tendencia de rururbanización planificada tiene en principio efectos sociales que luego se multiplican en la reconversión productiva y las vocaciones rurales. Un ejemplo de esto en España ha sido la saturación del espacio urbano de ciudades como La Coruña y Vigo que desde la década de los 60's ha llevado a que Galicia, territorio tradicionalmente rural, se transforme en un espacio rururbano que se ha intensificado y expandido en la década de los 80's a ciudades como Santiago y Orense. Dicho proceso de transformación rural-urbano ha implicado cambios en los costos de la vivienda y su degradación medio ambiental (FORMIGO-COUCEIRO & ALDREY-VÁZQUEZ, 1996).

Del mismo modo, en la ciudad de Logroño (España), la política de rururbanización que comenzó en los años setenta mediante una serie de medidas de planificación territorial, creó las condiciones necesarias para una profunda transformación de la economía, la sociedad y los usos del suelo que trascendieron a municipios circunvecinos como Lardero, donde la construcción de autopistas, industrias, servicios y viviendas unifamiliares, modificaron el paisaje, antes ocupado por terrenos productivos y agrícolas (CLIMENT-LÓPEZ, 1986). Según COLLANTES (2001), en algunas provincias de España a partir de 1980 comenzó un proceso de planificación urbanística, mejorando la infraestructura e instalaciones de servicios y edificaciones agrarias. De tal modo, que las ciudades y los espacios circundantes disminuyeron las probabilidades de progreso agrícola, aún para los espacios considerados como no urbanizables, debido a la dificultad de poner en marcha políticas de desarrollo para el sector agrario, limitando la explotación del sector agro-ganadero y una posterior pérdida del empleo rural. De esta forma, la evolución de las unidades productivas próximas a la ciudad, que se vieron afectadas por los fuertes procesos de expansión urbana, fueron más vulnerables a la quiebra económica pues la presión de la ciudad elevó el precio de todas las propiedades por encima de sus posibilidades y fines agrícolas, causando un proceso de abandono y marginalización de las funciones agrarias, tal como se evidencia en la comarca de Donostialdea-Bidasoa ante la influencia urbana de San Sebastián en el nororiente de España.

Las variaciones en el empleo y los usos del suelo residencial y de servicios, son indicadores de cambio social derivados de la difusión urbana en los municipios rurales. En un caso desarrollado por ENTRENA-DURÁN (2006) para Granada (España) se encontró que las consecuencias de dicha expansión, fue precisamente una disminución de la actividad agrícola en los municipios circunvecinos, donde la aglomeración urbana granadina propició la desaceleración de la agricultura y su importancia económica al igual que el empleo, conduciendo así a que los cultivos se limitasen sólo al autoconsumo familiar. Estos hechos se advierten actualmente en problemas sociales tales como, las desigualdades entre los agricultores tradicionales que aún persisten en la zona y las nuevas personas empleadas en nuevas ocupaciones de construcción, industria o servicio.

No obstante, el sector agrícola no tiende necesariamente a desaparecer; un ejemplo de ello se presentó en el área vecina de Buenos Aires (Argentina), donde la transformación del espacio rural en un nuevo espacio rururbano, impulsó la producción de lácteos de manera más tecnificada, con grandes complejos agroindustriales y de comercialización. En esta zona, el eslabón industrial experimentó importantes modificaciones, como la concentración empresarial y la aparición de fábricas lácteas, de manera que, los productores comenzaron a trabajar en economías de escala, expulsando las pequeñas industrias y con un menor requerimiento de mano de obra. Esto condujo, en un principio, a un despoblamiento de los habitantes rurales, para luego ser poblado por habitantes urbanos que ocuparon este lugar como espacio para la recreación, descanso y de segunda o primera vivienda, pero cuya cotidianidad se continuó desarrollando en el área metropolitana (BARROS, 1999).

Igualmente, GORENSTEIN & *al.*, (2007) exploraron los aspectos rururbanos de la provincia de Buenos Aires, donde el cambio de la región pampeana parece más agudo por la presencia de corredores viales que intensificaron las conexiones con la principal aglomeración provincial, el crecimiento de las localidades costeras y las interrelaciones propias de los nuevos fenómenos urbanizadores y rururbanos en zonas agro-rurales expulsoras de población. De este modo en Argentina, el desarrollo rural ha sufrido una fuerte renovación derivada de las transformaciones de la agricultura y de las economías y sociedades rurales. Actualmente se observa una visión ampliada del medio rural que integra complejos rururbanos de encadenamientos relacionados con la producción

y el consumo local-regional, destacándose la importancia de las ocupaciones no agrícolas como fuente de ingresos adicionales de los hogares rurales (GORENSTEIN & *al.*, 2007).

En Brasil, al igual que en Argentina, la urbanización de la población rural se dio como resultado de la industrialización de la agricultura y del mundo urbano, que se desborda en el espacio definido tradicionalmente como agropecuario, teniendo como resultado una modificación de las prácticas autárquicas y una mayor integración con el resto de la economía, dando surgimiento a los llamados «complejos agroindustriales», cuyas propiedades se caracterizan ahora por su articulación con un conjunto de actividades no agrícolas, que representan cada vez más la nueva dinámica poblacional de las zonas rurales de Brasil (DA SILVA, 2013, p. 1).

Desde esta perspectiva, las zonas rururbanas se consideran como arquetipo de lo rural, pero reconfigurado a través de actividades turísticas, recreativas y de prácticas de nuevos residentes que funcionalizan el espacio para el descanso y la diversión. Un ejemplo de ello se da en algunas zonas rurales de la capital colombiana donde la accesibilidad, la distancia, la vocación del suelo y las características de la población de Bogotá provocaron un impacto en las dimensiones socioculturales, económicas y ambientales en la vereda de Chuntame en Cajicá, que se tradujeron en disminución de las oportunidades de empleo, desinterés por el campo, modificación en el paisaje, pérdida progresiva del conocimiento local, cambios en las costumbres y formas de vida, adaptándose los pobladores a las formas de ocupación urbana sobre lo rural (MONTERO & PEÑA, 2015). Según ARANGO-ESCOBAR (2013), algunas tendencias para Colombia indican que el espacio rural ha sido abandonado como proyecto de desarrollo económico y social, debido a la situación de frontera de un campo próximo a las grandes ciudades, las cuales en los últimos sesenta años han estado sometidas a un proceso de urbanización intensivo que cambió la demografía, economía y cultura del país en un corto período de tiempo.

Con el paso del tiempo los vínculos rural-urbanos tienden a asumir características que los diferencian de los territorios eminentemente rurales, debido al surgimiento de complejos industriales y residenciales de baja densidad que acrecientan los flujos de transporte en largos corredores semiurbanos de alta interconexión entre dos o más ciudades (LLAMBI, 2013). De hecho, cada vez es más difícil definir lo rural y lo urbano, por lo que lo más relevante, no es

la diferencia, sino entender el país como un continuo territorio del espacio urbano, donde la organización de la actividad económica implica que las ciudades ya no pueden ser identificadas sólo con las actividades industrial y de servicios, ni los campos con la agricultura y ganadería.

Ahora bien, en los espacios de transición rural-urbana, más allá de la reconfiguración productiva, se produce una transformación social muy fuerte que tiende a generar mayores escenarios de segregación social y marginalidad. Según NATES (2008) en la ciudad de Manizales (Colombia) la característica de dichos asentamientos se acompaña de procesos de gentrificación rural que convierten el espacio semirural en una predilección, producto del desplazamiento por la compra de tierras y viviendas a los nativos, para ser pobladas por elites intelectuales o por sectores adinerados, lo que conduce al desplazamiento de población mediante un proceso de elitización rural. En este proceso se destacan varias características del crítico escenario rural en Colombia, afectado por 1) la urbanización incontrolada de vivienda VIS, la vivienda espontánea, de recreo y segunda vivienda, 2) la periurbanización precaria, siguiendo el patrón de hábitat urbano, 3) las comunidades rurales empobrecidas, desarraigadas y los trabajos de baja calificación. Asimismo, 4) el deterioro progresivo de los ecosistemas estratégicos, la biodiversidad, las fuentes de agua y el paisaje agrario y 5) una ruralidad homogeneizada que se acompaña de 6) una política pública rural fragmentada y de bajo impacto (ARANGO-ESCOBAR, 2013).<sup>3</sup>

En este sentido, el fenómeno de urbanización desbordante debe verse como un proceso integral de la estructura social y productiva de un país, de modo que en zonas de mayor ingreso y menores privaciones sociales, la aglomeración poblacional conduce a un incremento desmesurado de la renta del suelo, y por consiguiente a un conflicto que se regula por la capacidad adquisitiva y las iniciativas progresistas de los agentes urbanizadores privados que capitalizan las plusvalías en zonas con más vida social y productiva. De este modo, mientras que en países de altos ingresos el crecimiento rururbano se ha conducido en función de nuevas demandas de espacios de ocio y valores agregados residenciales, en países en vía de desarrollo la transformación del espacio rururbano se ha marcado principalmente por un

crecimiento acelerado y caótico, producto del flujo migratorio del campo a la ciudad. De esta manera las zonas periféricas se convierten en el espacio propicio para ser habitados legal o ilegalmente, debido al bajo costo del suelo en estas áreas (ÁVILA, 2009). En Vietnam, por ejemplo, el área rururbana de Ho Chi Minh City, empleada antes para uso agrícola, se ha transformado a uso urbano, quintuplicándose su área, de modo que alrededor de la tercera parte de la población total se trasladó a esa región, revelando así la naturaleza rápida y no planificada del desarrollo periurbano. Y es que, en escenarios de alto crecimiento poblacional, las zonas rururbanas tienden a desarrollarse rápidamente y en desorden, lo que conduce inevitablemente a un deterioro en la calidad de los entornos sociales y ecológicos.

En la zona urbana de Puebla (México) donde el crecimiento de ciudad se ha extendido de forma desorganizada hacia zonas marginales, se está reproduciendo un espacio fragmentado y disperso en el que coexisten diversos actores con características socioeconómicas diferentes y áreas con distintos usos, cuyos resultados, en lugar de haber propiciado la modernización de la región, han favorecido la persistencia de las bajas condiciones de vida y la desigualdad social (HERNÁNDEZ-FLORES & *al.*, 2009). De este modo, en el momento en que la concentración de la población rebasa las zonas dispuestas para el crecimiento suburbano, se produce un deterioro en la calidad de vida, el empleo, la saturación de los servicios públicos y los asentamientos precarios como se ha visto también en algunas ciudades colombianas.<sup>3</sup>

Asimismo, las tendencias recientes de expansión metropolitana en zonas rururbanas en Santiago de Chile están marcadas por el diseño de grandes proyectos inmobiliarios que constituyen un nuevo modo de habitar lo urbano, distante de la mezcla social y cercanos a la homogenización y estandarización, no sólo de las viviendas y personas que viven en ellas, sino también de sus costumbres y patrones culturales (HIDALGO & *al.*, 2007). Desde la planificación local, con el objetivo de evitar la continua presión ejercida sobre la capital, se incentivó la aparición de proyectos para crear ciudades autosuficientes fuera de la mancha urbana de la ciudad. En este caso, las relaciones sociales se producen en «espacios de borde» con implicaciones sociales importantes que muy probablemente provocarán un debi-

<sup>3</sup>No obstante, en Colombia las zonas rururbanas han sido espacios en los que la gente rural ha encontrado un aliente para huir del conflicto armado, adquirir mejor vivienda y

estar más cerca de las coberturas que provee el Estado (MACUACÉ & LANDAZURY, 2013).

litamiento en la gobernabilidad de las futuras ciudades y la reproducción de situaciones de las cuales se intentaba escapar inicialmente, tales como la discriminación, segregación, violencia, inseguridad.

En esas circunstancias, la expansión urbana llega a ser percibida como un peligro asociado a la inseguridad y mayor exposición a los riesgos, que afecta los espacios cotidianos y conlleva a la pérdida de la tranquilidad, al tiempo que los residentes nativos corren riesgo de modificar sus modos de vida. Este caso se ha documentado en, Bahía Blanca, provincia de Buenos Aires, donde el espacio rururbano mal planificado intensificó las condiciones de vulnerabilidad social y aumentó los riesgos ambientales por la contaminación de las fuentes hídricas, el manejo inadecuado de basuras y la carente infraestructura del servicio de alcantarillado (SERENO & SANTORELLI-SERER, 2012).

Y es que entre las principales preocupaciones del modelo de urbanización periférico está el impacto ambiental, especialmente por los asentamientos ilegales en áreas de conservación y por la ineficiencia de las normas de planificación locales, ante la presión poblacional de los grupos sociales más pobres por espacios para ubicar sus viviendas (AGUILAR, 2008). En México, por ejemplo, el crecimiento de la población impulsada por la expansión de la mancha urbana, al no ser planificado ni direccionado, ha tenido efectos caóticos, especialmente sobre la gente más pobre. Además, la presión demográfica por la migración de retorno a las zonas rurales ha aumentado el deterioro del entorno natural y la vulnerabilidad social (ESTRADA-VILLANUEVA, 2014).

De esta forma, el modelo de rururbanización inicialmente ilustrado como un prototipo para cerrar las brechas sociales y mejorar la integración social en el mundo urbano contemporáneo, hoy en día es bastante cuestionado por los impactos territoriales que tiene sobre las franjas de contacto rural-urbano que se advierten en la reconversión productiva, la especulación inmobiliaria, la expulsión poblacional, la marginalidad social y, sobre todo, el impacto ambiental y las condiciones de hábitat de las ciudades. Si bien es un fenómeno vigente desde mediados del siglo XX aún requiere ser comprendido de manera holística para capturar las singularidades con que se desarrolla territorialmente sobre franjas espaciales heterogéneas, cuyas tendencias reconfiguran los paradigmas bajo los cuales se han estudiado los asentamientos de población.

### 3. Reflexiones finales

El énfasis de este escrito referente a la organización del espacio rururbano, evidencia que su configuración obedece a transiciones económicas y sociales de la humanidad, mediante una dinámica migratoria entre el campo y la ciudad que se ha dado en ambas direcciones, primero en un sentido de concentración precedida por la búsqueda de mejores formas de vida que ofrecían las ciudades en la era del apogeo industrial y luego en una tendencia de dispersión cuyas motivaciones han tenido fundamento en criterios valorativos asociados al disfrute del paisaje natural y el goce de un ambiente sano y tranquilo.

Si bien la contraurbanización favorece el repoblamiento rural, el equipamiento de servicios públicos y vías de acceso acarrea efectos colaterales en el mercado de uso del suelo y en las características socioeconómicas de las poblaciones que habitan y habitarán las áreas rururbanas. Es así como uno de los impactos locales, se asocia no sólo con el cambio espacial, por ejemplo, el relacionado con el sector agrícola y la economía de subsistencia local, sino que ampliaría la brecha social y económica entre los sectores de mayor y menor ingreso. En este sentido, las tendencias en la organización del espacio rururbano propician transformaciones sociales y físicas que generan nuevas características que diferencian tanto los territorios rurales, como los territorios urbanos, en torno a sus actividades productivas, condiciones paisajísticas y estilos de vida de sus habitantes.

En esa perspectiva, lo rural cada vez tiene particularidades que no necesariamente permiten asociarlo a lo agropecuario, sino que cobra una naturaleza polivalente en la que se producen otros usos cuyas dinámicas y expresiones territoriales diversifican el paisaje, usufructúan de manera diferente el suelo y por tanto producen conflictos, sobre todo, sociales y ambientales, que implican nuevos desafíos en la forma de entender lo rural y lo urbano como conceptos que no necesariamente deben ser diferentes.

### Bibliografía

- AGUILAR, A. G. (2008): «Peri-urbanization, illegal settlements and environmental impact in Mexico City». *Cities*. 25(3): 133-145.
- ARANGO-ESCOBAR, G. (2013): «Salvemos el espacio rururbano colombiano». *Cuadernos de vivienda y urbanismo*. 1(2): 394-409.
- ARGENT, N., & al. (2014): «The amenity principle, internal migration, and rural development in Australia». *Annals of the Association of American Geographers*. 104(2): 305-318.

- ÁVILA, H. (2001): «Ideas y planteamientos teóricos sobre los territorios periurbanos. Las relaciones campo-ciudad en algunos países de Europa y América». *Investigaciones Geográficas, Boletín del instituto de Geografía*. 45: 108-127.
- (2009): Periurbanización y espacios rurales en la periferia de las ciudades. *Procuraduría Agraria. Estudios Agrarios*. 93 – 123.
- BARROS, C. (1999): «De rural a rururbano: transformaciones territoriales y construcción de lugares al sudoeste del área metropolitana de Buenos Aires». *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. 52(3).
- BERRY, B. (1980): «Urbanization and counterurbanization in the United States». *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 451, 13-20, 1980. Recuperado de <https://perspectivasociotecnicadeldisenio.files.wordpress.com/2012/03/berry-pdf>
- BOURDEAU-LEPAGE, L. (2002): «Varsovie entre polarisation et dispersion». *Revue d'Economie Régionale y Urbaine*. (5): 805-827.
- BURCHARDT, J. (2012): «Historicizing counterurbanization: In-migration and the reconstruction of rural space in Berkshire (UK), 1901–51». *Journal of Historical Geography*. 38(2): 155-166.
- CARDOSO (2011a): «Contraurbanización en el área metropolitana de Santa Fe, Argentina». *Contribuciones Científicas GAEA*. (23): 37-50.
- (2011b): «El fenómeno de contraurbanización y el protagonismo de ciudades menores y de espacios rururbanos metropolitanos». *Cad. Metrop, São Paulo*. 13 (26): 497-521.
- & FRITSCHY, B. (2012): «Revisión de la definición de espacio rururbano y sus criterios de delimitación». *Contribuciones Científicas, GAEA: Sociedad Argentina de Estudios Geográficos*. (24): 27-39.
- CARVAJAL SANCHEZ, N. I. (2012): «Nuevas dinámicas urbano-rurales en Bogotá y Soacha». *EUTOPIA*, (3): 51-66.
- CASTRO, E. (2016): «Transformaciones territoriales y procesos de metropolización en Colombia: una aproximación a partir de la migración interna». *Civilizar Ciencias Sociales y Humanas*. 16(31): 127-150.
- CHI, G. & MARCOUILLER, D. (2013): «In-migration to remote rural regions: The relative impacts of natural amenities and land developability». *Landscape and Urban Planning*. (117): 22-31.
- CLIMENT - LÓPEZ, E. (1986): «El proceso de formación de un espacio rur-urbano Lardero (La Rioja)». *Cuadernos de Investigación Geográfica*. (12): 59-74.
- COLLANTES, J.C.A. (2001): «La ciudad elimina la función agraria en su proximidad: el ejemplo de San Sebastián». *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*. (31): 87-114.
- DA SILVA, J.G. (2013): «O novo rural brasileiro». *Nova economia, Belo Horizonte*. 7(1): 43-81.
- DELGADO, J. & GALINDO, C. (2006): «Los espacios emergentes de la dinámica rural-urbana». *Problemas del Desarrollo, Revista latinoamericana de economía*. 37(147): 187-216, 2006.
- DÉZERT, B; & al. (1991): *La périurbanisation en France*. Sedes. pp. 226, 1991.
- ELIASSON, K. & al. (2015): «Determinants of net migration to rural areas, and the impacts of migration on rural labour markets and self-employment in rural Sweden». *European Planning Studies*. 23(4): 693-709, 2015.
- ENTRENA-DURÁN, F. (2006): «Difusión urbana y cambio social en los territorios rurales: un estudio de casos en la Provincia de Granada». *Revista de estudios regionales*. (77): 179-203.
- ESTRADA-VILLANUEVA, A. (2014): «Migración de retorno, rururbanización e impacto ambiental en la cuenca alta del río Yautepec Introducción». En: *Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México* (20°, 2014, Cuernavaca, México). AMECIDER – CRIM, UNAM. 2014. pp. 1 – 28.
- FERRÁS, C. (1998). «El fenómeno de la contraurbanización en la literatura científica internacional». *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, (30): 117-118.
- (2000): «Ciudad dispersa, aldea virtual y revolución tecnológica: reflexión acerca de sus relaciones y significado social». *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. 4 (68).
- (2007): «El enigma de la contraurbanización: Fenómeno empírico y concepto caótico». *Revista Eure*. 33(98): 5-25.
- FORMIGO-COUCEIRO, J. & ALDREY-VÁZQUEZ, J. A. (1996): «Periurbanización y rururbanización en Galicia». *Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes*. pp. 317-327.
- GEYER, H. & KONTULY, T. (1993): «A theoretical foundation for the concept of differential urbanization». *International Regional Science Review*. 15(2): 157-177.
- GKARTZIOS, M. & SCOTT, M. (2013): «Attitudes to housing and planning policy in rural localities: Disparities between long-term and mobile rural populations in Ireland». *Land Use Policy*. 31: 347-357.
- GORENSTEIN, S.; & al. (2007): «Territorios agrarios y realidades rururbanas: reflexiones sobre el desarrollo rural a partir del caso pampeano bonaerense». *Revista EURE*. 33(100): 91-113, 2007.
- HERNÁNDEZ-FLORES, J. A. & al. (2009): Rurales y periurbanos: una aproximación al proceso de conformación de la periferia poblana. *Papeles de población*. 15(61): 275-295, 2009
- HIDALGO, R. (2007): «¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile». *Revista EURE*. 33 (98): 57-75.
- (2010): «En busca de la utopía verde: migrantes de amenidad en la comuna de Pucón, IX Región de la Araucanía, Chile». *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. 14 (331) 741-98.
- & al. (2007): «Hacia un nuevo tejido rururbano: Los megaproyectos de ciudades valladas en la periferia de Santiago de Chile». *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*. 39(151): 115-137.
- JAUHAINEN, J. (2009): «Will the retiring baby boomers return to rural periphery?» *Journal of Rural Studies*. 25(1): 25-34.
- KONTGIS, C. & al. (2014): «Monitoring peri-urbanization in the greater Ho Chi Minh City metropolitan area». *Applied Geography*. (53): 377-388.
- LEFEBVRE, H. (1974): *La producción del espacio*. 2ª ed. Madrid, España, *Capitán Swing*.

- LLAMBÍ, L. (2013): «Procesos de transformación de los territorios rurales latinoamericanos: los retos de la interdisciplinarietà». *Eutopía-Revista de Desarrollo Económico Territorial*. (3):117-134.
- MACUACÉ OTERO, R. A. & CORTÉS LANDÁZURY, R. (2013): «Sobre migración y rururbanidad: adaptación y transformación de la ciudad de Popayán a comienzos del siglo XXI». *Territorios*. (29): 117-142, 2013.
- MADSEN, M.F. & al. (2010): «Urbanisation of rural areas: A case study from Jutland, Denmark». *Geografisk Tidsskrift-Danish Journal of Geography*. 110 (1): 47-63.
- MOCKRIN, M. & al. (2013): «Spatial and temporal residential density patterns from 1940 to 2000 in and around the Northern Forest of the Northeastern United States». *Population and Environment*. 34(3): 400-419, 2013.
- MONTERO, J. D. & HERNANDEZ PEÑA, Y. (2015): Análisis desde la base del conocimiento local de las percepciones y respuestas locales frente al proceso de rururbanización en la vereda de Chuntame, municipio de Cajicá, Cundinamarca. *Cuadernos de Geografía*. Revista colombiana de Geografía. 24(1): 101-119, 2015.
- MOOKHERJEE, D. & GEYER, M. (2011): Urban growth in the national capital region of India: testing the differential urbanisation model. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*. 102(1): 88-99, 2011.
- MUNÉVAR, C. & GIRALDO, R. (2015): Desarrollo y derechos humanos: incidencias, aproximaciones y tendencias. *Revista Jurídicas*. 12 (1): 25-43.
- NATES, B. (2008): Proceso de gentrificación en lugares rururbanos: presupuestos conceptuales para su estudio en Colombia. *Antropología Sociológica*. (10): 253-269, 2008.
- PRIMDAHL, J. (2014): «Agricultural Landscape Sustainability under Pressure: Policy Developments and Landscape Change». *Landscape Research*. 39(2): 123-140, 2014.
- RAVETZ, J. & al. (2013): «The dynamics of peri-urbanization. In Peri-urban futures: Scenarios and models for land use change in Europe». *Springer Berlin Heidelberg*. pp. 13-44, 2013.
- RODRÍGUEZ-IGLESIAS, G. & BAZÁN, A. (2009): *El periurbano marplatense: Una propuesta de delimitación*. En *Seminario de Red Muni: nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios (10º, 2009, Buenos Aires, Argentina)*. Dirección de Investigaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). 2009.
- SERENO, C. & al. (2010): «Rururban areas: space of contrasts, meanings and belonging, city of Bahía Blanca, Argentina». *Cuadernos de Geografía-Revista Colombiana de Geografía*. (19): 41-57.
- & SANTORELLI-SERER, S.A. (2012): «El rururbano: un espacio de vulnerabilidad y riesgo. Estudio cualitativo en la ciudad de Bahía Blanca, provincia de Buenos Aires, Argentina». *Cuadernos de Geografía*. 21(2): 149-165.
- SOBRINO, J. (2003): «Rurbanización y localización de las actividades económicas en la región centro del país, 1980-1998». *Sociológica*. 18 (51): 99-127.
- TORRES-ELIZBURU, R. (2007): «Las migraciones internas en el País Vasco durante el periodo 1991-2001. Evidencias de un proceso de contraurbanización». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. (43): 85-106.
- WEHRWEIN, G. (1942): «The Rural-Urban Fringe». *Economic Geography*. 18(3): 217-228, Doi:10.2307/141123
- WILSON, S: & al. (2008): «How Planning and Zoning Contribute to Inequitable Development, Neighborhood Health, and Environmental Injustice». *Environmental Justice*. 1 (4): 211-216.
- ZASADA, I. & al. (2012): «Peri-urbanisation and multifunctional adaptation of agriculture around Copenhagen». *Geografisk Tidsskrift-Danish Journal of Geography*. 111(1): 59-72.
- ZHU, J. (2013): «Governance over land development during rapid urbanization under institutional uncertainty, with reference to periurbanization in Guangzhou metropolitan region, China». *Environment and Planning C: Government and Policy*. 31(2): 257-275.

# Transformaciones urbanas y grandes eventos en Italia y España a partir de 1992

Francesco GASTALDI & Federico CAMERIN

Francesco GASTALDI (1) & Federico CAMERIN (2)

(1) Arquitecto y profesor asociado de Urbanística  
Departamento de «Progettazione e pianificazione in ambienti complessi»,  
Universidad IUAV de Venecia

(2) Urbanista y doctorando en el proyecto europeo UrbanHist  
Departamento de «Urbanismo y Representación de la Arquitectura», Instituto Universitario  
de Urbanística de la ETSA de Valladolid<sup>1</sup>

**RESUMEN:** Por medio de la celebración de grandes eventos deportivos y culturales tales como copas de vela o exposiciones internacionales, a partir de los años noventa algunas ciudades italianas y españolas han optado por implementar operaciones de transformación urbana de sus centros históricos y de zonas industriales abandonadas, así como de reconversión portuaria de los frentes marítimos. A través de una reseña de la literatura internacional en el campo de los grandes eventos, este artículo investiga el papel de algunos grandes eventos contemporáneos en la transformación urbana en Italia y España, enfocando la atención sobre unos impactos relacionados a ésta, es decir, la atracción de turistas, la creación de una nueva identidad y las grandes obras construidas. De esta manera se pretende contribuir al debate sobre los grandes eventos y sus impactos en la transformación urbana en las ciudades de dos estados europeos que han desarrollado sus políticas urbanísticas en conexión con estas manifestaciones.

**DESCRIPTORES:** Grandes eventos. Transformación urbana. Italia. España.

Recibido: 27.06.2017; Revisado: 09.10.2017

Correo electrónico: [gastaldi@iuav.it](mailto:gastaldi@iuav.it); [federico.camerin@uva.es](mailto:federico.camerin@uva.es)

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

<sup>1</sup> Este artículo es el resultado de la investigación llevada a cabo en colaboración por los dos autores. En este contexto se atribuyen a Francesco GASTALDI los párrafos 1, 3.1 y 4 y a Federico CAMERIN los párrafos 2.1, 2.2 y 3.2 (las primeras partes de los párrafos 2 y 3 han sido desarrolladas por parte de ambos autores). Federico CAMERIN ha participado como coautor durante el desarrollo del proyecto European Joint Doctorate «urbanHIST». This project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under the Marie Skłodowska-Curie grant agreement No 721933.

## Urban transformations and major events in Italy and Spain from 1992

**ABSTRACT:** From the nineties, and throughout the celebration of great sporting and cultural events such as sailing trophies and international exhibitions, some Italian and Spanish cities have chosen to implement urban regeneration projects either of its historical centers or urban brownfields, and the reconversion of port waterfronts. Starting from a research of international literature in the field of great urban events, the aim of this paper is to analyze the role of some of these contemporary major events in urban transformations carried out in Italy and Spain, especially focusing the attention on the impacts produced, such as the attraction of tourists, the creation of a new identities and the great buildings constructed. In this way the paper aims to contribute to the debate on the major events and their impacts on the urban transformation between several cities of two European states that have developed their urban policies in connection with these manifestations.

**KEYWORDS:** Major events. Urban transformation. Italy. Spain

### 1. Introducción

El objetivo de esta publicación es contribuir al debate sobre los grandes eventos contemporáneos poniendo en evidencia que actualmente es difícil (o imposible) repetir las transformaciones urbanas realizadas a través de celebraciones deportivas y culturales en ciudades de dos países como Italia y España que han desarrollado sus políticas urbanísticas en conexión con éstas. La metodología de este trabajo ha sido la siguiente: a través de una reseña de la literatura internacional en el campo de los grandes eventos y casos de estudio en Italia y España, el trabajo pretende describir las transformaciones urbanas en las ciudades tomadas como casos y sus impactos en los contextos urbanos de referencia. Este análisis demuestra, por un lado, cómo las ciudades italianas y españolas no siempre han sabido aprovechar el gran evento como mecanismo para desencadenar unos efectos positivos de larga duración. Por otro lado, hoy en día estas ciudades se encuentran en una situación financiera de difícil solución debido a las deudas. En el apartado 2 se describen los procesos de transformación urbana registrados en las ciudades italianas y españolas, que han aprovechado la celebración de grandes eventos (exposiciones universales o campeonatos deportivos) a partir de 1992. Específicamente, por el caso italiano se ha decidido tomar

en cuenta los grandes eventos desarrollados en Génova a partir de la Expo de Colón de 1992 (y seguidas por la Cumbre del G8 de 2001, y Génova Capital Europea de la Cultura en 2004), los Juegos Olímpicos de Invierno de Turín de 2006 y la Expo de 2015 de Milán. Entre los acontecimientos en España, se analizan los siguientes eventos: la Expo de 1992 de Sevilla, las Olimpiadas de 1992 y el Fórum de 2004 de Barcelona, la Expo de 2008 de Zaragoza y las ediciones de la Copa América de Vela de 2007 y 2010 y del Gran Premio de Fórmula 1 entre 2008 y 2012 de Valencia. A continuación, siempre con referencia a los casos de estudio, en el apartado 3 se ponen en evidencia los impactos generados con las iniciativas de restructuración urbana derivadas de la implementación de los grandes eventos. Las conclusiones interpretan en general las situaciones que se han generado en Italia y en España a partir del desarrollo de los procesos de transformación urbana derivados de los grandes eventos, la identificación de los aspectos positivos y los problemas que se han desencadenado, así como los retos y riesgos que se vislumbran en el actual contexto de crisis de recursos públicos de los dos países.

En el ámbito de una competencia internacional que es cada vez más intensa, las ciudades y los territorios concursan entre ellos para atraer manifestaciones deportivas o culturales<sup>2</sup> de las cuales poder obtener benefi-

<sup>2</sup> Para un debate sobre las diferentes clasificaciones y tipologías

de los grandes eventos, se remite GUALA (2002).

cios y ventajas para la ocupación y el empleo local, la financiación pública y la visibilidad mediática (ROCHE, 2000; VIERHOFF & POYNTER, 2015). El gran evento permite activar los tipos de mercadotecnia urbana (o *citymarketing*), es decir las actividades de promoción y comunicación con respecto a posibles visitantes e inversores: las manifestaciones pueden constituir una «joya de la corona» en las cuales invertir fuertes valores simbólicos (D'ALBERGO & LEFÈVRE, 2007). Algunas ciudades europeas, a partir de la experiencia pionera de Barcelona, se han vuelto protagonistas directas y autónomas de la escena internacional gracias a aquellos eventos que les han permitido insertarse en circuitos económicos innovadores, atrayendo nuevos recursos, financieros y humanos, e incrementando sus propios flujos turísticos y culturales (SAVINO, 1998).

La promoción de la imagen de la ciudad funciona como catalizador de las energías de todos los actores locales, desde las administraciones municipales a las empresas y a los ciudadanos, y puede desempeñar un papel activo para apoyar las políticas de regeneración urbana, destinadas a valorar las potencialidades del sistema local, la identidad colectiva y su cohesión interna. Frente a este gran esfuerzo, la manifestación en sí tiene normalmente un curso muy breve y son, por eso, fundamentales los efectos de larga duración que puede producir, junto a la «herencia» que es capaz de dejar en un determinado contexto urbano y territorial (GUALA, 2015; VITIELLO, 2009). La significativa cantidad de recursos involucrados en la organización de un gran evento (no sólo de tipo económico, sino también simbólicos, institucionales, relacionales, sociales, etc.) debería representar una oportunidad para provocar un proceso duradero que pueda autosostenerse en el tiempo. Sin embargo, a esta visión «positiva» de los efectos socioeconómicos de los grandes eventos se acompañan diferentes riesgos para las ciudades que acogen los acontecimientos, por ejemplo, la construcción de «catedrales en el desierto», los impactos ambientales, la gentrificación o el balance económico en pérdida. En este marco, la reutilización de las estructuras y la previsión *ex ante* de los nuevos cambios de uso, resulta ser indicador de una prudente programación y gestión del evento como recurso permanente para la ciudad (SEGRE & SCAMUZZI, 2004; GAMBINO & *al.*, 2005).

Los grandes eventos pueden constituir una oportunidad para experimentar un nuevo es-

tilo de gobierno de la ciudad, nuevas formas de coordinación entre diferentes actores (institucionales y no), colaboración público-privada, formas de participación y consenso preventivo de opciones básicas. No obstante estas oportunidades, se puede reconocer que hay «peligros» (por ejemplo, la corrupción y la falta de participación ciudadana) ligados al carácter extraordinario de la acción pública en la gestión de los grandes eventos (derogaciones, estructuras extraordinarias de gobernanza, herramientas especiales).

La concertación y la interacción repetida entre los sujetos pueden determinar la constitución de redes relacionales que apoyan a la innovación y procesos de aprendizaje colectivo del sistema local. Para que se determine una innovación efectiva de las transformaciones urbanas, se necesita que varios actores, individuales y colectivos, compartan una visión común del futuro de la ciudad, con el objetivo de emprender procesos de regeneración, cuyo éxito depende, sobre todo, de la capacidad del sistema local de integrar aspectos físicos, sociales, económicos y ambientales en el marco de las elecciones para la promoción del desarrollo sostenible (DI VITA, 2010).

## 2. Los procesos de transformación urbana registrados en las ciudades italianas y españolas

La transformación urbana a menudo acompaña a la planificación de un evento: cuanto más grande es un evento, mayores son los esfuerzos para adecuaciones estructurales, la creación de nuevas infraestructuras y de servicios (BRUNET, 1994; ESSEX & CHALKLEY, 1998; CASHMAN & HUGHES, 1999; HILLER, 2000; ROCHE, 2000). En la agenda política de las ciudades involucradas en la organización de los grandes eventos, una parte considerable de la inversión está destinada a las obras públicas e infraestructuras (metro, ferrocarriles, puentes) y los proyectos arquitectónicos emblemáticos, mientras que otras financiaciones se refieren a la organización del evento. Además, la puesta en marcha de las obras ya previstas, pero que entren en el marco del evento, se hace posible por el sistema extraordinario de gobernanza (estructuras administrativas de gestión extraordinaria, procedimientos administrativos derogados, etc.). En general, un gran evento agrupa enormes intereses, poniendo en marcha decisiones y activando recursos que de otra manera no hubieran sido impulsados. Por ejemplo, el enlace de tren y el metro de Turín tuvieron una «aceleración»

de otro modo impensable; la prolongación de la Avenida Diagonal y la recalificación de algunas zonas en desuso del barrio del Poblenou de Barcelona no se habrían realizado sin los Juegos de 1992; la recuperación del Puerto Antiguo de Génova no habría sido posible sin la Exposición Colombina de 1992; Valencia no habría construido el nuevo puerto deportivo ni realizados otros proyectos (como el llamado «Balcón al Mar», cuyo emblema es el edificio «Vesles e Vent» del arquitecto David Chipperfield) sin la América's Cup de 2007<sup>3</sup>.

La recuperación de los frentes marítimos y fluviales (Barcelona, Génova y Valencia en el primer caso, Turín, Sevilla y Zaragoza en el segundo) es otra gran transformación urbana (ver FIG. 1). Las ciudades portuarias y de reparación de buques se han enfrentado al mismo proceso, recuperando las zonas obsoletas del puerto histórico por medio de centros de congresos, acuarios, museos marítimos: el Acuario de Génova es el segundo más grande por tamaño en Europa después del de Valencia. Ambos se han convertido en la principal fuerza impulsora en la redefinición del *waterfront* en términos de turismo y ocio, con más de 1 millón de visitantes al año. Incluso las ciudades situadas a lo largo de los ríos



FIG. 1/ Los edificios símbolo de la transformación llevada a cabo en el frente marítimo de Barcelona para los JJ. OO. de 1992. El Hotel Arts y la Torre Mapfre, cuyas alturas son idénticas, 154 metros y 44 plantas, identifican la entrada al Puerto Olímpico.

Fuente: fotografía de Federico CAMERÍN, 2016.

desarrollaron estrategias similares: recalificar el borde fluvial, desplazar los procesos de trabajos contaminantes y ruidosos en nuevos distritos industriales, crear nuevos parques urbanos y equipamientos para el deporte, el ocio y la cultura. A través de las Exposiciones de Sevilla 1992 y Zaragoza 2008, por un lado, las ciudades se han abierto hacia sus propios ríos, y por otro las infraestructuras realizadas han mejorado la conexión del territorio de las dos provincias generando una centralidad de referencia en las ciudades, y de las regiones de pertinencia con el resto del país.

## 2.1. Italia: Génova, Turín y Milán

Las ciudades de Génova, Turín y Milán<sup>4</sup>, tres capitales del noroeste de Italia del llamado «triángulo industrial» en los primeros años del «auge económico» entre la década de los cincuenta y sesenta del siglo XX, pueden ser emblemáticas para entender el papel de los grandes eventos en las transformaciones urbanas.

En el ámbito de las transformaciones urbanas ocurridas en Génova en los últimos veinte años, los grandes eventos (Expo colombiana por los 500 años del Descubrimiento de América en 1992, Cumbre del G8 de los jefes de estado en julio 2001<sup>5</sup>, Capital Europea de la Cultura en 2004)<sup>6</sup> han tenido un papel decisivo para movilizar grandes recursos económicos, activar capital social y (re)definir la imagen de la ciudad (GABRIELLI, 2006). La recuperación del frente marítimo y la regeneración urbana del centro histórico han caracterizado todas las decisiones más consistentes de política urbana de los años noventa y de los primeros años del dos mil, catalizando también las mayores atenciones en ámbito de políticas urbanas de la ciudad. En el proceso general de transformación urbana de Génova, han sido fundamentales la identidad histórica y cultural específica de la ciudad, la carencia de un conflicto significativo o permanente entre los distintos agentes interesados en la transformación social, el proceso difuso de renovación de las viviendas, la apertura de nuevos locales «de moda» y, en general, la evolución

<sup>3</sup> Aunque en la capital valenciana hay unas críticas negativas sobre éstas, definidas como como obras inútiles, costosas, y sin uso en la actualidad, definible como una hipoteca financiera, social y urbanística (GAJA I DÍAZ, 2008).

<sup>4</sup> En Italia, el censo de la población residente más reciente es al 30 de noviembre de 2016 (<http://demo.istat.it/>). En el municipio de Génova viven 583.932 personas, en Turín 887.101 y Milán 1.350.973.

<sup>5</sup> La Cumbre del G8 fue una reunión de dirigentes políticos, que recibió una fuerte contestación social y tuvo un conflictivo desarrollo.

<sup>6</sup> Para la organización y el desarrollo del evento de 1992 el Estado italiano gastó 295 mil millones de liras, correspondientes a 152,3 millones de euros. A continuación, un total de 650 millones de euros se gastaron entre 1993 y 2005, aproximadamente un 75% de los cuales fue puesto a disposición por parte de organismos públicos diferentes del municipio de Génova.

del tejido comercial funcional a los nuevos usuarios, así como la presencia de una demanda atenta a las componentes artísticas de la oferta lúdica, cultural y comercial, contribuyendo a desarrollar sustanciales cambios en el paisaje urbano del centro histórico. Las intervenciones relacionadas con los grandes eventos (renovación y mantenimiento urbano, recuperación de espacios públicos, la restauración de fachadas de edificios y lugares de valor arquitectónico) se han llevado a cabo en conjunto con la mejora de la red de carreteras, la consolidación de una política de peatonalización, la regularización de los flujos de tráfico en la manera de dar nuevos roles y un nuevo aspecto a las características tradicionales de la ciudad (por ejemplo Plaza De Ferrari, Vía Garibaldi con su museo en Palacio Rosso) y de nuevos ejes o centros urbanos Vía San Lorenzo, el área del Expo en el Puerto Antigo y las fachadas de Sottoripa, Vía Cairoli y Vía Balbi.

La ciudad de Turín, en cambio, ha tomado como referencia Barcelona, en primer lugar, en el proceso de planificación estratégica para darse una nueva visión para el futuro, identificando nuevas direcciones de desarrollo, y, sucesivamente, como un importante punto de referencia para la gestión de un gran evento olímpico (BORELLI & SANTANGELO, 2004). La ciudad decidió considerar los Juegos Olímpicos de Invierno de 2006 un evento estratégico para todo el territorio local, no sólo en ámbito urbano, y se distribuyeron las obras de manera policéntrica en el contexto metropolitano, implementando escenarios de desarrollo que habían sido parcialmente planeados por el Plan Regulador General (GASTALDI, 2009). El programa de transformación urbana se centró en dos temas principales: el fortalecimiento y la calificación de la oferta deportiva, recreativa y de alojamiento y la mejora de la accesibilidad y la movilidad. Para el desarrollo de la manifestación se gastaron 2 mil millones de euros en obras ubicadas en la ciudad y en el territorio circunstante. En la ciudad se ubicaron todas las instalaciones cubiertas para los deportes de hielo, la renovación del estadio para las ceremonias de apertura y cierre del evento y la realización de una gran villa olímpica para los deportistas y los medios de comunicación; en los valles Susa y Chisone se realizaron las instalaciones de competición y entrenamientos y dos villas olímpicas.

Las obras relacionadas consistieron en intervenciones infraestructurales (especialmente en relación con las instalaciones de competición), intervenciones menores en los municipios metropolitanos donde se realizaban los entrenamientos y las competiciones, centros de esquí más pequeños con equipamientos territoriales y de ingeniería ambiental, los servicios de salud y la mejora de instalaciones turísticas de montaña.

En Milán la Exposición Universal de 2015, cuyo tema fue «Alimentar el planeta, energía para la vida», se consideró como una oportunidad única para los nuevos procesos de desarrollo económico y turístico de la ciudad y de Italia, pero en la actualidad la principal preocupación se refiere a las condiciones y el proceso de reutilización del área al finalizar la Expo (ver FIG. 2). La Expo fue instalada en un espacio de 110 hectáreas de uso agrícola en la periferia noroeste de la ciudad, una zona afectada por fuertes cambios socio-económicos y urbanísticos, bien conectada con la región metropolitana milanese por la presencia de infraestructuras públicas (metro, trenes regionales y de alta velocidad) y en posición baricéntrica con respecto a los aeropuertos de Linate, Malpensa y Orio al Serio. La transformación física atañó solamente al recinto expositivo y, debido a la reducción del financiamiento público y privado y a un escándalo de corrupción<sup>7</sup>, tuvo repercusiones

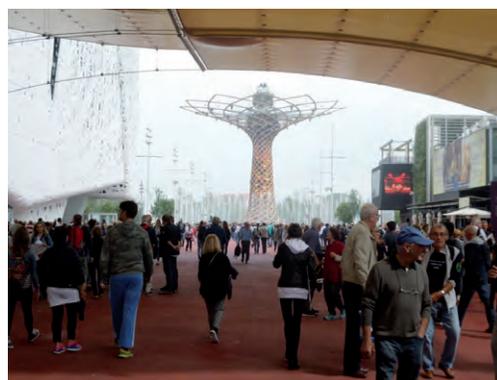


FIG. 2/ 1. El llamado «árbol de la vida», instalación interactiva del consorcio «Orgoglio Brescia», diseñada por Marco Balich que mide 37 metros de altura. Ha sido el símbolo de la Expo y ha constituido un gran espectáculo de luz a lo largo de todo el evento. Hoy en día aún no se ha desmantelado.

Fuente: fotografía de Federico CAMERIN, 2015.

<sup>7</sup> El financiamiento para la transformación del área donde se desarrolló la Expo fue de 1,31 mil millones de euros (proporcionados por los entes públicos); 1,3 mil millones de

euros se gastaron para su organización (con contribución prevalentemente privada) y otros 11,8 mil millones de euros para las obras infraestructurales.

en el proceso de ejecución del recinto y de las infraestructuras de conexión territorial. Con respecto al proyecto que ganó la asignación de la Expo, el recinto fue reducido de 50 hectáreas, mientras unas actuaciones previstas se cancelaron (por ejemplo, la línea 6 del metro) o no se terminaron antes de la inauguración de la Expo (la línea 4 del metro y la autopista «Pedemontana»).

## 2.2. España: Barcelona, Sevilla, Zaragoza y Valencia<sup>8</sup>

En España los grandes eventos han puesto en práctica transformaciones incisivas de las principales ciudades, pero también en este caso los efectos no siempre fueron positivos en el período posterior a los acontecimientos (IGLESIAS & *al.*, 2011; DEL ROMERO RENAU, 2012; DÍAZ ORUETA, 2012).

En Barcelona, los Juegos Olímpicos de 1992 han sido capaces de activar procesos de desarrollo y transformación urbana estables (AA. VV., 1992). Por medio de las Olimpiadas, cuyo coste total alcanzó a los 6.728 millones de euros, la capital catalana se reapropió de la fachada marítima, a través de la recalificación de 5,2 kilómetros de costa que se transformó en un lugar de ocio, tiempo libre y de turismo. La cita olímpica de 1992 supuso una gran inversión en infraestructuras y equipamientos para la ciudad (rondas de circunvalación, una nueva terminal del aeropuerto, puerto olímpico), la integración entre los distintos equipamientos generados, una descentralización entre los servicios sociales (junto a las oficinas administrativas y de información) y culturales, una reactivación económica, una mejora considerable en las zonas más abandonadas y en los barrios periféricos, incluso la realización de la villa olímpica Parc de Mar, que convirtió un área industrial en desuso de 130 hectáreas en una zona industrial, equipada con instalaciones deportivas y playas, etc. Dado el éxito de 1992, se trató ayudar a consolidar el proceso de regeneración urbana y la imagen de la «marca Bcn» a nivel internacional a través de otro gran evento, el Fórum de las Culturas de 2004 (ÁLVAREZ & *al.* 2012). En estrecha relación con las predicciones del innovador plan urbanístico 22@, el evento sirvió para producir una profunda reforma urbana en la

antigua zona industrial de Poblenou, con la prolongación de la Avenida Diagonal cerca de la desembocadura del Besós, en un área de 30 hectáreas de superficie que no habían sido afectados por las transformaciones anteriores de 1992<sup>9</sup>.

Desde finales de los ochenta, Sevilla reflexionó sobre la identidad y su papel en la España posfranquista, utilizando la Exposición Universal de 1992 como una oportunidad para fomentar un nuevo desarrollo urbano, mediante la aplicación de las disposiciones en un marco de planificación bien definido. El nuevo Plan General de Ordenación Urbanística de 1986 planteó por primera vez el equilibrio entre el centro y la periferia de la ciudad, la forma general y la recomposición de la trama urbana, y también la protección integral del centro histórico como elemento valioso a conservar en su conjunto, más allá de los edificios patrimoniales concretos (DEL PÓPULO & GIL-DELGADO, 2002; MARCHENA GÓMEZ & HERNÁNDEZ MARTÍNEZ: 395-400). La incidencia de la Expo de 1992 en la transformación urbana fue intensa (PÉREZ ESCOLANO, 1998), gracias a la enorme inversión (alrededor de 6 mil millones de euros) destinada al 90% a obras de infraestructuras fuera del propio recinto expositivo. La realización del recinto en la llamada «isla» de la Cartuja (215 hectáreas), una zona que había sido objeto de polémicas urbanas en los años de la Transición al despertar tensiones inmobiliarias especulativas, fue acompañada por otras iniciativas. Se construyeron nuevas obras infraestructurales (aeropuerto, la estación de ferrocarril Santa Justa, varios puentes sobre el río Guadalquivir, entró en funcionamiento la primera línea de alta velocidad en España y se realizaron vías rápidas de circunvalación y avenidas de conexión interior de la ciudad), espacios culturales (como los teatros Central y de la Maestranza), el gran parque urbano del Alamillo, se reabrió la lámina fluvial colindante al centro histórico y se produjo un aumento cuantitativo y cualitativo de la oferta hotelera de la ciudad.

Un recurso clave en la transformación de la ciudad de Zaragoza ha sido la organización de la Exposición Internacional 2008 «Agua y Desarrollo Sostenible», realizada en un área de 25 hectáreas fuera de la zona urbana, en un meandro del río Ebro. La puesta en marcha de la «Expo 2008» fue un pretexto para de-

<sup>8</sup> En España, al 1 de enero de 2016 en los municipios de Barcelona hay 1.608.746 residentes, en Sevilla 690.566, en Valencia 790.201 y en Zaragoza 661.108 (<http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2911>).

<sup>9</sup> La inversión total fue de 3.260 millones de euros. De éstos, 1.233 provienen del sector público y 2.027 del privado.

sarrollar proyectos ya elaborados en los años anteriores. De hecho, se trató del proyecto de las riberas del Ebro que fue incorporado al Plan General de Ordenación Urbana de 2001, así como el del nuevo proyecto intermodal de la estación de Delicias. Simultáneamente a la puesta en marcha del evento, se puso en funcionamiento el denominado Plan de Acompañamiento (MONCLÚS FRAGA & PÉREZ ESCOLANO)<sup>10</sup> en el que se incorporaban proyectos e iniciativas de infraestructuras, espacios públicos y equipamientos, en torno a la ribera del río Ebro, gracias a la realización de puentes, tanto para vehículos como para bicicletas, el ferrocarril y los transeúntes. A su vez, el Plan de Acompañamiento favoreció la implementación de los planes de mejora de la ribera del Ebro, favoreciendo así la integración a éste de los ríos Gállego, Huerva y los del Canal Imperial de Aragón. De esta manera el Ebro ha terminado siendo el eje vertebrador de la ciudad de Zaragoza y dejó de ser un obstáculo para la expansión urbana, para convertirse en el punto de unión entre el casco antiguo y las nuevas urbanizaciones (PELLICER & GRIMAL, 2013).

La ciudad de Valencia, después de la realización de una serie de actuaciones estratégicas a partir de finales de los noventa, que tenían como protagonista el tramo final del viejo cauce del Turia con actuaciones emblemáticas (como la Ciudad de Las Artes y Las Ciencias, la Ciudad de la Justicia, el Oceanográfico y el propio puerto), fue designada en 2003 como ciudad organizadora de la Copa América de Vela. Con las ediciones de 2007<sup>11</sup> y de 2010, la capital valenciana se benefició de un amplio programa de intervenciones de carácter extraordinario que han conducido a la transformación del entorno portuario de la ciudad (AÑO SANZ, 2011: 99-198; LLOPIS GOIG & GARCÍA ALCOBER, 2012; CUCÓ I GINER, 2013) y se construyeron varios equipamientos diseñados para el turismo náutico. Se trató de los edificios para albergar los doce equipos participantes en las regatas en la dársena interior (ver FIG. 3), el edificio «Veles e Vents» de oficinas y bares que se convertiría en el símbolo de la competición, un puente levadizo para el paso de los veleros, muelles para grandes yates (el llamado «Valencia Superyacht Marina»), el mayor puerto deportivo de España, la «Marina Real Juan Carlos I».

El otro gran evento que albergó la ciudad fue el Gran Premio de Fórmula 1, cuyo circuito se construyó entre 2007 y 2008 en una de las zonas más deterioradas del barrio del Grao, donde se encontraban industrias químicas pesadas altamente contaminantes, y la desembocadura del cauce antiguo, devenido una cloaca. La celebración del evento (no exento de episodios de corrupción pública) supuso una inversión pública en torno a 235 millones de euros para la disputa de cinco ediciones. No obstante, la previsión de celebrar el Gran Premio hasta 2015, la crisis económica obligó a cerrar el circuito, que actualmente se encuentra en estado de abandono.



FIG. 3/ La antigua base del equipo de regatas «Luna Rossa» en la zona portuaria de la Marina Real Juan Carlos I de Valencia, proyectado por Renzo Piano en 2007, se demolió en 2016.

Fuente: fotografía de Federico CAMERIN, 2013.

### 3. Los impactos de los grandes eventos en las ciudades italianas y españolas

Después de haber descrito brevemente las transformaciones urbanas derivadas de la implementación de los grandes acontecimientos en las ciudades italianas y españolas, se procede a referir algunos impactos relacionados con éstas (es decir la creación de una nueva identidad y las relaciones de las grandes obras construidas con el contexto de la ciudad en el período posterior al evento) y explicarlos a través de los casos de estudio en los apartados 3.1 y 3.2.

<sup>10</sup> Es un documento que incorpora a un conjunto de proyectos urbanísticos que formaban parte del Plan Estratégico de la Expo de 2008, pero que hacen mención a su puesta en marcha incluso tras la finalización de Exposición Internacional, y, que afecta tanto al propio

recinto de la exposición como a toda el área metropolitana de Zaragoza.

<sup>11</sup> Entre 2004 y 2007 las públicas administraciones gastaron 2.064 millones de euros, mientras los privados 703 millones de euros.

En primer lugar, los eventos son útiles para poner un lugar (e incluso un país)<sup>12</sup> «*on the map*», especialmente las ciudades sin identidad, con una imagen opaca, confusa e ilegible que entra en conflicto con la imagen que se desea promover. Por ejemplo, Barcelona, Génova y Turín tuvieron que superar el estereotipo de las ciudades industriales. Barcelona ya no es el «Manchester catalán», el motor industrial de España (NARRERO, 2003), así como Turín ya no es una ciudad fordista y «capital italiana del automóvil» (SCAMUZZI, 2001), sino una ciudad «*always on the move*» (VANOLO, 2008), es decir «siempre en movimiento» (ver FIG. 4). Barcelona y Génova llegaron al extremo de su crisis industrial entre 1970 y 1980, y luego aprovecharon la dársena del puerto como una oportunidad para la transformación urbana, pero también tuvieron que trabajar y cambiar su imagen urbana, para tener una nueva identidad compuesta por el turismo y la cultura. En este caso, la asignación de grandes eventos ha constituido una especie de efecto multiplicador: un verdadero catalizador de regeneración urbana.



FIG. 4/ El lema de la ciudad de Turín para las Olimpiadas de 2006: *Torino always on the move*.

Fuente: fotografía de Francesco GASTALDI, 2006

Por el contrario, algunos procesos de este tipo no dependen directamente de grandes eventos, cuya experiencia de renovación urbana no ha sido un efecto directo y dependiente del acontecimiento. Por ejemplo, la transformación de una ciudad fordista como Turín se ha desarrollado de manera autónoma en comparación con los Juegos Olímpicos de 2006,

<sup>12</sup> Las Expo de Sevilla de 1992 tuvo un éxito organizativo que, junto a las Olimpiadas de Barcelona de 1992, fueron la mejor campaña de imagen de un país, España, que había estrenado democracia recientemente, que se incorporaba a la entonces Comunidad Económica Europea, y cuyas perspectivas económicas empezaban a mejorar sustancialmente.

porque se llevó a cabo a través de una planificación basada en las decisiones estratégicas de la ciudad (BONDONIO, DANSERO & MELA, 2006). Por el contrario, en el caso de Milán se recurre al grande evento, aunque en ausencia de una visión unitaria de desarrollo de la ciudad (PASINI, 2015).

A la transformación de la imagen de una ciudad se suelen acompañar algunos elementos que mejoran su calidad urbana y la repositionan a nivel nacional e internacional. Entre ellos, está a menudo la contribución de los arquitectos estrellas con sus espectaculares obras (como en Génova, con Renzo Piano que diseñó el Acuario y el símbolo de la Expo 1992, el «Bigo», ver FIG. 5); la disponibilidad de la ciudad en convertirse en un escenario de película y publicidad de calidad (OSÁCAR, 2013); las luces que iluminan las noches de las ciudades; el redescubrimiento de las raíces históricas locales, incluso dentro de la globalización de la economía y la cultura, etc. (MONTANARI, 2008)<sup>13</sup>. Todo eso contribuye al fomento del turismo. Hay que distinguir entre los visitantes del evento en sí mismo (para la Expo Sevilla 1992 fueron alrededor de 41 millones de visitantes), y la estabilización de una parte cada vez mayor de visitantes de una ciudad en el período post-evento como efecto del aumento de la visibilidad y el atractivo del lugar. En la historia de los grandes eventos, este problema es complejo, teniendo en cuenta que en la cotidianidad una ciudad nun-

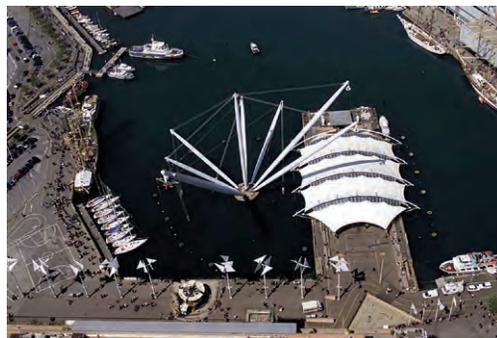


FIG. 5/ El Bigo encuentra su inspiración en la grúa utilizada históricamente en el puerto de Génova para cargar y descargar mercancías.

Fuente: Archivo del Ayuntamiento de Génova, 1992.

<sup>13</sup> Hay que constatar que a estos elementos se acompañan los riesgos de la «apoteosis» del *marketing* urbano, la «espectacularización» del entorno urbano y la «festivalización» de las políticas urbanas (VENTURI, 1994) y la «urbanización» de la ciudad (MUÑOZ, 2008 y 2015).

ca tendrá los mismos usuarios con respeto al número de visitantes que han llegado durante el acontecimiento. Esta cuestión se debería plantear en el proceso de planificación del gran evento (es decir, si la herencia se ha considerado *ex ante* en este proceso) y dentro del sistema de gobierno (agencias creadas a medida para la gestión de la herencia). Un caso interesante es aquel en el que el evento no lleva a los turistas de inmediato, sino que los visitantes aumentan en los años sucesivos al acontecimiento (como ocurrió en Génova, donde los ingresos para la Expo 1992 fueron mucho menores de lo esperado, alrededor de 1,7 millones, mientras que aumentó el número de visitantes en los años posteriores hasta la actualidad). En este contexto el caso de Barcelona es emblemático: el interés y el atractivo se crearon porque las estrategias de *marketing* del evento fueron adecuadas y han mejorado no sólo la exposición o la competencia, sino también los recursos locales (DE MORAGAS, KENNET & PUIG, 2003). En cambio, en el caso de Milán hay que investigar si el atractivo de la ciudad ha aumentado, después de los 20 millones de personas que visitaron la Expo de 2015.

En segundo lugar, la literatura sobre las Exposiciones Universales y los eventos deportivos (incluidos los Juegos Olímpicos), siempre ha analizado las grandes obras realizadas, sobre todo sus destinos en el período post-evento y la relación con el contexto de ubicación (DI VITA, 2014; FRASCHILLA, 2015). Con la expresión «*the Carnival is over*» se indica el éxito negativo del evento y el abrupto retorno a la normalidad una vez que la celebración ha terminado. Ciertamente, la historia de las Exposiciones (como las de Barcelona, Génova, Milán, Sevilla y Zaragoza) y de los eventos deportivos (Barcelona, Turín y Valencia) es rica en obras construidas con fines de exhibición, pero difícil de reutilizar en su totalidad, con enormes costos de mantenimiento o costos de adaptación de las estructuras a nuevos usos. A menudo la mayor parte de los pabellones se ha perdido porque éstos terminan siendo desmontados o abandonados (actualmente en Sevilla tan sólo quedan en pie una treintena de pabellones del centenar en su día edificado, mientras que en Milán la totalidad de los pabellones se han fabricado completamente desmontables). Esto supone, en primer lugar,

un mayor coste para reformar los pabellones que derribarlos y edificar de nuevo y, en segundo lugar, la degradación que han sufrido muchos equipamientos de los eventos por no haber tenido ningún uso posterior. Debido en parte a las políticas relacionadas con los grandes eventos y a la inversión en la transformación urbana, la otra cara de la moneda en las áreas urbanas recuperadas es el riesgo de realizar espacios especulativos, disputados y controvertidos dirigidos a las élites para competir en los mercados financiero y turístico global (SANTAMARIA CAMPOS & MONCUSÍ FERRÉ, 2013)<sup>14</sup>.

### 3.1. Los impactos en las ciudades italianas

En el caso de Génova no hay duda de que las acciones de transformación urbana contribuyeron de manera decisiva en revertir las tendencias a la degradación física, económica y social del centro histórico. Los eventos contribuyeron positivamente al inicio de un proceso para revertir la tendencia de deterioro físico, económico y social que estaba presente en muchas partes de la zona central de la ciudad, por medio de la creación de un nuevo *waterfront* que conectaba la histórica dársena del puerto y el núcleo antiguo de la ciudad (PERICU & LEISS, 2007). Los proyectos impulsados a partir de la Expo de 1992 tuvieron un enfoque multidimensional e integrado para hacer frente a problemas como el deterioro económico y social, el desempleo, el estado de degradación del patrimonio construido y la baja calidad de los espacios públicos. Estas intervenciones se han traducido en un crecimiento del sentido de pertenencia e identidad a través del fortalecimiento de las funciones colectivas y representativas de nivel metropolitano. Además, la imagen global de la ciudad ya no está relacionada solamente con el puerto y la industria, sino con una nueva dimensión coordinada con el arte y la cultura, el patrimonio arquitectónico y las formas de capacidad de acogida turística, en una óptica más dinámica debida al crecimiento de los flujos turísticos motivados por eventos culturales. Hoy en día, el sector industrial es una parte marginal en la economía de Génova, y el puerto conserva un papel importante a pesar de haber pasado por momentos difíciles en los últimos años. Más

<sup>14</sup> En conexión con este aspecto, a menudo ocurre el fenómeno de la gentrificación, es decir cuando la zona transformada atrae nuevos residentes con mayores recursos, que sustituyen a las clases de bajas rentas que no pueden pagar el alto coste de los alquileres y servicios. Los

casos de gentrificación se deben a la implementación de un evento importante ocurrido en muchas realidades italianas y españolas, de Génova a Milán (DIAPPI, 2009; ANNUNZIATA, 2014) y de Barcelona a Valencia (CUCÓ I GINER, 2014; PAREJA & SIMÓ, 2014).

positiva resulta la dinámica del turismo, sobre todo cultural, que descubre una ciudad de arte aún poco conocida.

En la actualidad los procesos de transformación urbana parecen estar parados. La misma administración de la ciudad, renovada a través de convocatoria de elecciones municipales en 2007 y nuevamente en 2012, quiso marcar, en términos de políticas e intervenciones, una «discontinuidad» en comparación con los años anteriores. Se tiene la impresión de que la temporada de los «grandes eventos» es casi imposible de mantener y reproducir, por cuestiones presupuestarias y financieras de la crisis financiera de 2008, en términos de eficacia de los logros en el campo de la transformación urbana (GASTALDI, 2012).

Las Olimpiadas de Turín se han desarrollado con mucho éxito y la ciudad se mostró al público internacional con una identidad diferente con respecto a la antigua ciudad gris e industrial. En la ciudad, las transformaciones urbanas que se realizaron ya estaban prefiguradas por el plan regulador, y el gran evento actuó como acelerador para estas realizaciones. Nuevas construcciones (sobre todo las villas olímpicas), en su mayoría residenciales, borraron la memoria industrial ligada a la industria automovilística. Las grandes instalaciones deportivas, nuevas y reformadas, se configuraron como bloques aislados que se convirtieron en lugares de la imagen colectiva (como el «Palavela», pabellón multideportivo y de exposiciones construidos en 1961 y reformado para la cita olímpica, y el «Palaisozaki», inaugurado en diciembre de 2005 para albergar la competición de hockey sobre hielo y proyectado por los arquitectos Arata Isozaki y Pier Paolo Maggiora).

La comunidad local participó directamente en la organización del gran evento y hubo algunos resultados positivos visibles de inmediato en términos de mejora de la imagen, realización de las obras públicas y mantenimiento urbano. Sin embargo, el gobierno del período posterior a los Juegos no supo aprovechar los resultados positivos de la experiencia olímpica, con una falta de planes claros respecto al uso previsto de ese legado. Los Juegos Olímpicos fueron una oportunidad para la construcción de redes, materiales e inmateriales, de relación territorial de la ciudad con el territorio

circundante. Sin embargo, los beneficios obtenidos con las nuevas estructuras de vialidad no han sido acompañados por ninguna estrategia estable de movilidad sostenible a través de la intermodalidad, a pesar del éxito de las acciones experimentadas durante los Juegos. También hay situaciones que el territorio piemontés no supo aprovechar: por ejemplo, las redes de fibra óptica realizadas en las zonas de montaña para el evento, debido a la falta de realización de la última milla, y la falta de objetivos a largo plazo para el desarrollo de las redes culturales construidas en Turín durante el evento. Además, el déficit surgido en las cuentas del Comité Organizador dio lugar a una dificultad permanente por la Fundación post-olímpica para operar a plena capacidad para la reconversión de las obras e inmuebles (BONDONIO, DANSERO & MELA, 2006).

La Expo de Milán de 2015 ha sido visibilizada fuera de una visión estratégica del desarrollo de toda ciudad. Eso, junto al alto nivel de conflictividad entre Ayuntamiento y Región en el período 2008-2011 y la crisis económica mundial, ha ralentizado el proceso de planificación del post-evento (BOTTO & DI VITA, 2016). El debate escaso y débil de las instituciones sobre el período post-evento para el desarrollo futuro del sitio al término de la Expo ha puesto de relieve la falta de condiciones básicas, especialmente económicas, para una solución de carácter inmobiliario (como previeron el «Acuerdo de programa»<sup>15</sup> de 2008 y el *Masterplan* de 2013). En la capital lombarda el reto futuro para la efectiva utilización del área que albergó la celebración es el de promover una nueva centralidad, en un sistema de lugares de fácil acceso por una red eficiente de infraestructuras, en relación con el contexto local, trabajando en la calidad de la planificación urbana, de la arquitectura y de las conexiones a través del espacio público. Un enfoque que, para producirse, debe ir acompañado y apoyado por una organización pública, que siga todas las fases del proceso de redacción del plan urbanístico definitivo, para generar y acoger a esos factores externos difundidos que pueden dar total valor al sitio (MORANDI, 2015).

### 3.2. Los impactos en las ciudades españolas

Barcelona es el ejemplo más emblemático en que el gran evento, los Juegos Olímpicos de

<sup>15</sup> El acuerdo de programa (en italiano *Accordo di Programma*) se ha introducido con el artículo 27 de la Ley n. 142 de 1990 modificado en 2000 con el artículo 34 del Decreto Legislativo n.267. El acuerdo de programa es un instrumento

vinculante entre instituciones públicas para realizar un proyecto urbanístico, y sirve para simplificar el procedimiento de Modificación al Plan General de Ordenación Urbana.

1992, constituyeron el factor para acelerar la regeneración urbana de la ciudad ya planificada en la década anterior (BOHIGAS, 1985). La ciudad ha sido capaz de restablecer su imagen sobre todo a nivel internacional y de promocionar muchas potencialidades locales. Este gran evento se aprovechó como una oportunidad de experimentar un nuevo estilo de las políticas públicas, las formas innovadoras de coordinación entre los diferentes actores (institucionales y no), colaboración público-privadas, pero sin desarrollar formas de participación ciudadana en el proceso decisonal sobre las opciones fundamentales del gobierno del territorio. Sin embargo, frente a las actuaciones urbanas «espectaculares» (por ejemplo, la construcción de edificios icónicos, la promoción de una multitud de eventos de cultura y de ocios y también para albergar conferencias nacionales e internacionales) no se ha creado un diálogo entre los nuevos edificios y la memoria colectiva propia del Poblenuo, y ni siquiera se ha logrado el objetivo de convertir el área en un espacio de encuentro y socialización para la población. Todo esto ha contribuido a alimentar las protestas de los residentes por los efectos de los resultados internacionales del «modelo Barcelona», incluyendo la masificación del turismo y el aumento del coste de vida (CAPEL, 2005; CASELLAS, 2006). Además, muchas de las críticas al evento de 2004 se han dirigido a la falta de aplicación de intervenciones para resolver los conflictos sociales graves, los fenómenos de exclusión y delincuencia del barrio cercano «La Mina» (MONTESINOS I CIURÓ, 2014).

Los años de construcción de la Expo de 1992 en Sevilla supusieron un aumento del empleo y una mejora en la economía local. Al crecimiento de la Universidad de Sevilla en alumnos y especialidades, y la mejora y modernización de la oferta cultural de la ciudad que ya venía ocurriendo en esta época, se unió el cosmopolitismo y apertura al exterior promovida durante los seis meses que duró la celebración de la exposición universal. Todo ello supuso sin duda un cambio en la perspectiva y forma de entender la propia cultura y la propia ciudad de buena parte de la sociedad local. Sin embargo, la depresión posterior a la Expo fue especialmente dura ya que el cierre de la celebración, a finales de octubre de 1992, coincidió con el inicio de la crisis económica que sufrió el país entre el último trimestre de 1992 y 1995. En este contexto se redujeron

las visitas turísticas, el empleo, y la inversión pública dejó de fluir. El aspecto más crítico de esta gestión fue el retraso en la ejecución del plan de reutilización de las estructuras y los pabellones, la mayoría demolidos o actualmente en un estado de abandono y de infrautilización. A pesar de la dotación infraestructural y del reposicionamiento económico de la ciudad andaluza, la Exposición de 1992 implicó una fuerte inversión pública cuyos efectos sociales y económicos en el largo plazo no dieron los resultados esperados, especialmente una gestión poco adecuada antes del proceso de reutilización del espacio de la Expo de Sevilla en el parque tecnológico llamado «Cartuja 93»<sup>16</sup>. Tras la remodelación y el derribo de unos cuantos pabellones se puso a la venta una serie de espacios para que las empresas de tecnología avanzada viniesen a instalarse a este espacio de innovación. Sin embargo, no fue hasta 2008 cuando se consiguió ocupar la totalidad de oficinas y pabellones. Del problema inicial de la desocupación y de la falta de actividad de este parque tecnológico, hoy una gran cantidad de administraciones públicas junto con el resto de empresas instaladas aquí atraen diariamente a más de 10.000 trabajadores. Esta cifra alcanza casi los 30.000 si se incluyen los estudiantes que acuden al campus creado en el parque empresarial, así como ciudadanos que vienen a realizar gestiones en alguna de las administraciones, creando así formidables problemas de tráfico y movilidad en la ciudad pese a todas las mejoras en infraestructuras realizadas (DEL ROMERO RENAU, 2010).

En Zaragoza la celebración de 2008 fue tomada como una oportunidad para el fortalecimiento infraestructural y de *marketing* urbano en todo el mundo, ayudando a aumentar su papel en el contexto español (DE MIGUEL, 2005; MONCLÚS FRAGA, 2006)<sup>17</sup>. Siguiendo el ejemplo de la ciudad de Barcelona, el interés de convertir a Zaragoza en una «ciudad-marca» y aumentar el turismo nacional e internacional como un polo de atracción del sector terciario se ha colocado encima de otros criterios incluyendo los altos costos de realización de las obras, el contenido banal de la exposición y la controversia sobre la gestión del medio ambiente y del patrimonio cultural. La gestión de la zona de Exposición después del final del evento fue una de las mayores preocupaciones para los organizadores, después del fracaso de Sevilla (LECARDANE, 2013). En

<sup>16</sup> El otro grande espacio reconvertido fue el parque temático de Isla Mágica de 1997.

<sup>17</sup> Se invirtieron 2.250 millones de euros: 700 millones en el recinto y otros 1.550 en un plan de acompañamiento de infraestructuras.

primer lugar, dentro del recinto de la Exposición destacan edificios singulares como equipamientos para su posterior utilización por la ciudad: la Torre del Agua, el Pabellón Puente, el Pabellón de España, el Acuario Fluvial, el Palacio de Congresos o el Pabellón de Aragón. Sin embargo, la mala planificación de la post-expo evidencia el estado de vacío y olvido que actualmente sufren estos edificios emblemáticos. En segundo lugar, el conjunto de edificios para los Pabellones Internacionales ha sido actualmente transformado en un parque empresarial y de oficinas, cuya comercialización también está resultando difícil por la coyuntura del mercado inmobiliario y la sobreoferta de suelo para actividades terciarias. Finalmente, los paseos de ribera y el ámbito donde se ubicaron las plazas temáticas constituyen hoy un espacio público y ciudadano, que además sirve de conexión entre la trama de la ciudad histórica y el Parque Metropolitano del Agua. (PELLICER, 2015). La crisis económica del sector público español contribuyó a la parálisis de las operaciones de venta de las instalaciones de exposición, lo que alimentó las críticas sobre el legado del evento. La Expo, sin embargo, ha impulsado la puesta en marcha de una visión estratégica compartida de Zaragoza, lo que hace esencial la relación entre el río y la ciudad.

También en el caso de Valencia se encuentra cierto paralelismo con Barcelona, donde se ha tratado de establecer un modelo que aspira a ser ejemplarizante y que, a golpe de eventos, se inscribe en un discurso tematizador con el que la ciudad se proyecta más como objeto de compraventa que como espacio de convivencia (DELGADO, 2007). Valencia es una ciudad donde el financiamiento puesto en marcha por el sector público en el ámbito de los eventos no representó una respuesta a los problemas locales presentes durante mucho tiempo en la agenda de los responsables públicos, sobre todo de carácter socio-económico en los barrios de Cabanyal y Malvarrosa (GAJA I DÍAZ, 2013). La actuación de la Copa América permitió urbanizar terrenos anteriormente sin uso, y se construyeron una gama de equipamientos diseñados para el turismo náutico con alto poder adquisitivo y que llevaron a la privatización de los espacios públicos y emblemáticos del viejo puerto. A pesar de la fuerte oposición de la población residente, la estrategia sucesiva de reconversión de las estructuras se basó en una nueva subvención pública para atraer más eventos deportivos internacionales (que se refieren tanto al mundo de la vela como al Gran Premio anual de Fórmula 1) en relación con algunas operaciones inmobiliarias de ca-

rácter especulativo. De hecho, hoy en día la ciudad sigue afrontando las consecuencias de esta enorme carga financiera: estas operaciones han supuesto un formidable despilfarro de recursos públicos en proyectos ruinosos y finalmente fracasados (SANTAMARINA CAMPOS & MONCUSI FERRÉ, 2013).

#### 4. Conclusiones

La literatura internacional sobre los grandes eventos (por ejemplo: ROCHE, 2000; BOBBIO & GUALA, 2002; GARCÍA, 2004; SEGRE & SCAMUZZI, 2004; GAMBINO & *al.*, 2005; HILLER, 2006; CLARK, 2008; TRIFILETTI, 2008; BAIN, 2009; VITELLIO, 2009; DI VITA, 2010; SEGRE, 2012; SMITH, 2012; BOLOCAN GOLDSTEIN, 2014; GUALA 2015; ROCHE, 2017) ha enfocado la atención sobre la importancia que los grandes eventos tienen para las transformaciones del contexto urbano de referencia. El valor de los grandes eventos, de hecho, no se limita a la celebración como tal, sino que deriva de su característica de constituir un dispositivo capaz de activar procesos estables de desarrollo, transformación y regeneración urbana. A través de los casos de estudios presentados, se nota que el evento suele tener un papel decisivo en el fomento de mecanismos latentes o inerciales, desbloqueando financiaciones, acelerando procesos burocráticos y, más en general, aumentando la capacidad institucional: todo eso es consecuencia de la acción pública extraordinaria de la gobernanza de los grandes eventos. Por otra parte, las celebraciones son oportunidades extraordinarias para (re)definir la imagen y promover potenciales y nuevos procesos de desarrollo local. Sobre el crecimiento de la capacidad institucional, la cuestión crítica atañe a la transferencia de las innovaciones introducidas durante el proceso de organización del gran evento en los procesos ordinarios de gestión urbana.

Con objetivos diferentes, las estrategias definidas para las ciudades italianas y españolas se han dirigido hacia la revitalización de algunas áreas industriales obsoletas o residuales ubicadas a menudo en sus frentes marítimos y fluviales, aspecto común a los casos de estudio. Los procesos de desarrollo urbano provocados por importantes celebraciones han aumentado, por un lado, la competencia internacional de estas realidades italianas y españolas y, por otro lado, han jugado un papel crucial en las transformaciones urbanas que se han llevado a cabo (tanto por las grandes inversiones que se requirieron como por la redefinición de su imagen).

En todos los casos presentados, las ciudades se han enfrentado a los grandes eventos con la conciencia de que pudieran enfrentarse a una oportunidad probablemente irreplicable para realizar intervenciones de transformación urbana. De hecho, al gran evento se ha asignado el papel de catalizador y acelerador de recursos (especialmente financieros y de planificación urbana) para la realización de intervenciones urbanas en un tiempo bien definido. En este sentido, el sistema extraordinario de gobernanza ha constituido un trampolín para las prácticas de corrupción, como sucedió en Milán y Valencia. Todavía los casos de los sistemas de gobernanza en el periodo sucesivo a los grandes acontecimientos no siempre se han demostrado eficaces en la gestión del período post-evento.

En síntesis, son significativas y emblemáticas las tendencias que surgen de los casos de estudio analizados. En cuanto al impacto real de transformación urbana, el verdadero problema es que una ciudad no necesita el gran evento por sí mismo, sino que la celebración debe ser añadida a un proceso integrado de desarrollo urbano en el tiempo. Tras la conclusión del gran evento, las ciudades involucradas se ven abocadas a una etapa de estancamiento y depresión, común a muchas urbes que han realizado un gran esfuerzo socioeconómico centrado en un proyecto concreto, a la conclusión del mismo. A partir del análisis realizado a lo largo de este trabajo, se puede afirmar que la gestión del post-evento debería ser planteada a través de la participación del «capital social» (formado por la comunidad local, el sistema político y los grupos de la red y asociaciones de un territorio determinado), la elaboración de una estrategia cuidadosa y continua de *citymarketing*, la promoción del evento y la gestión del período posterior al evento, tratando de conseguir una nueva competencia internacional. Esta estrategia permitiría aspirar a un mejor reposicionamiento de la ciudad, y comenzar un ciclo virtuoso de transformación urbana, mejorar el atractivo de

los lugares, actuar una diversificación creciente de la economía y de la oferta turística, cultural y de ocio.

En la base de los grandes eventos desarrollados en Italia y España, la mayor preocupación pareció ser la de no querer perder las oportunidades para acelerar los tiempos de transformación, tanto en sentido físico como en el sentido de organización, para adaptarse a la evolución en curso y para identificar las políticas y las intervenciones más adecuadas que permiten a diferentes ciudades de «mantener el ritmo de los tiempos». Estas dinámicas no estuvieron exentas de riesgos y peligros. Después del caso de los Juegos Olímpicos de Atenas de 2004, que han sido una de las causas que contribuyó a la crisis económica y financiera en Grecia (KOURETAS & VLAMIS, 2010), en las realidades urbanas del mundo occidental, los grandes eventos parecen haber agotado la mayor parte de la fuerza de propulsión de renovación urbana para importantes proyectos de transformación, lo que ha alimentado durante mucho tiempo la retórica con la que se buscó, se construyeron y se acompañaban estas oportunidades.

Actualmente, como queda confirmado por las continuas renuncias a las candidaturas para albergar los grandes eventos<sup>18</sup>, parece que la problemática de la transformación urbana discurre por un camino ajeno y alejado de las operaciones de los grandes eventos como instrumentos de política urbana. Una pregunta surge espontánea: ¿los grandes eventos tendrán que adaptarse a las ciudades y no las ciudades a éstos, en un cambio de paradigma trascendente que también tendrá que ver con los territorios? Con este nuevo enfoque será importante reflexionar sobre qué modelo de negocio será útil para futuros casos relacionados con eventos internacionales un contexto de crisis económica y del mercado inmobiliario que los dos países están sufriendo desde 2007.

<sup>18</sup> En 2016 Roma renunció a su candidatura a organizar los Juegos Olímpicos de 2024, después de que la alcaldesa de la ciudad, Virginia Raggi, retiró el apoyo por razones de insostenibilidad económica del proyecto, debido a la

delicada situación financiera del país. En 2017 la alcaldesa de Barcelona Ada Colau renunció de manera consensuada a la candidatura para albergar los Juegos Olímpicos de Invierno 2026 por falta de tiempo y de consenso político y social.

## Bibliografía

- AA. VV. (1992): *El descubrimiento del 92: Expo, Olimpiadas: la otra cara del espectáculo*, Virus, Barcelona.
- ÁLVAREZ, F. & *al* (eds.) (2012): *Archivo crítico modelo Barcelona 1973-2004*, Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona.
- AÑO SANZ, V. (2011): *Pasión por el deporte: De la práctica a los grandes eventos*, Universidad de Valencia, Valencia.
- ANNUNZIATA, S. (2014): «Gentrification and Public Policies in Italy», en: CALAFATI, A. (ED.), *THE CHANGING ITALIAN CITIES: EMERGING IMBALANCES AND CONFLICTS*: 23-34, GSSI Urban Studies - Working Papers 6, L'Aquila.
- BAIN, D. (2009): «Olympic-driven urban development». En: POYNTER G. & MACRURY I. (eds.) *Olympic Cities: 2012 and the Remaking of London*: 73-84, Ashgate, Farnham.
- BOBBIO, L., & GUALA, C. (eds.) (2002): *Olimpiadi e grandi eventi*, Carocci Editore, Roma.
- BOHIGAS, O. (1985): *Reconstrucció de Barcelona*, Edicions 62 Barcelona.
- BOLOCAN GOLDSTEIN, M. & *al*. (2014): «Grandi eventi e ricomposizione dello spazio urbano: per un'agenda di ricerca in una prospettiva geografica», en: LOGOS-DOSSIÉ—*Megaeventos e espaço urbano*, 24 (1): 9-26.
- BORRELLI, N. & SANTANGELO, M. (2004): «Turin. Where territorial governance and politics of scale become keystones for the city development strategy», ponencia presentada en la conferencia internacional *City Futures. An international conference on globalism and urban change*, 8-10 de Julio, Chicago.
- BOTTO, I. S. & DI VITA, S. (2016): *Oltre l'Expo 2015. Tra dimensione ordinaria e straordinaria delle politiche urbane*, Carocci Editore, Roma.
- BRUNET, F. (1994): *Economía de los Juegos Olímpicos de Barcelona 1992*, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona.
- BONDONIO, P., DANSERO, E. & MELÀ, A. (eds.) (2006): *Olimpiadi. Oltre il 2006*, Carocci, Roma.
- CAPEL, H. (2005): *El modelo Barcelona. Un examen crítico*, Ediciones del Serbal, Barcelona.
- CASELLAS, A. (2006): «Las limitaciones del modelo Barcelona. Una lectura desde Urban Regime Analysis», en: *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 48: 61-81.
- CASHMAN, R. & HUGHES, A. (eds.) (1999): *Staging the Olympics. The event and its impact*, University of New South Wales Press, Sydney.
- CLARK, G. (2008): *Local development benefits from staging global events*, OECD, París.
- CUCÓ I GINER, J. (ed.) (2013): *La ciudad perversa. Una mirada sobre la Valencia global*, Anthropos, Barcelona.
- CUCÓ I GINER, J. (2014): «En aras de la globalización neoliberal: los barrios del waterfront de Valencia», en: *Sociologia urbana e rurale*, 104: 12-28.
- D'ALBERGO, E., & LEFÈVRE, C. (eds.) (2007): *Le strategie internazionali delle città*, Il Mulino, Bolonia.
- DE MIGUEL, R. (2005): «La gobernanza de la gran Zaragoza: hacia una organización metropolitana de geografía variable», en: *Economía Aragonesa*, 26: 63-96.
- DEL PÓPULO, M. & GIL-DELGADO, P. R. (2002): *La Exposición Universal de Sevilla 1992: efectos sobre el crecimiento económico andaluz*, Universidad de Sevilla. Secretariado de publicaciones, Sevilla.
- DEL ROMERO RENAU, L. (2010): «Dos décadas de urbanismo-espectáculo en España: los grandes eventos como motor de cambio urbano», en: *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 53: 309-327.
- DELGADO, M. (2007): *La ciudad mentirosa: Fraude y miseria del modelo Barcelona*, La Catarata, Madrid.
- DI VITA, S. (2010): *Milano Expo 2015. Un'occasione di sviluppo sostenibile*, FrancoAngeli, Milán.
- (2014): «Governance, progettazione e smartness di Expo 2015. Occasioni mancate e tentativi di innovazione nella grande contrazione». En: Lodigiani R. (ed.), *Expo, laboratorio metropolitano cantiere per un nuovo mondo, Rapporto sulla città della Fondazione Culturale Ambrosianeum*: 51-70, Franco Angeli, Milán.
- DIAPPI, L. (ed.) (2009): *Rigenerazione urbana e ricambio sociale. Gentrification in atto nei quartieri storici italiani*, FrancoAngeli, Milán.
- DÍAZ ORUETA, F. (2012): «Periferias urbanas y reconfiguración de las políticas urbanas en España», en: *Gestión y Política Pública. Volumen temático*: 41-81.
- ESSEX, S., & CHALKLEY, B. (1998): «Olympic Games: catalyst of urban change», en: *Leisure Studies*, 17, 187-206.
- FERRARI, S. (2002): *Event marketing*, CEDAM, Padua.
- FRASCHILLA, A. (2015): *Grandi e inutili. Le grandi opere in Italia*, Einaudi, Turín.
- GABRIELLI, B. (2006): «Genova: una grande manutenzione», en: *Economia della Cultura*, 4: 565-572.
- GAJA I DIAZ, F. (2009): «Grandes Eventos, grandes proyectos: una apuesta de alto riesgo», ponencia presentada en el seminario internacional *Grandi Eventi: Casi Internazionali a confronto per una riflessione sull'Expo Milano 2015*, Milán, 24 de octubre. En: <http://personales.upv.es/fgaja/publicaciones/2008%2010%2024%20Grandi%20Eventi.pdf>.
- (2013): «¿Cui prodest? Grandes eventos/Grandes proyectos. Una apuesta perdida», en: CUCÓ I GINER J. (ed.), *Metamorfosis urbanas. Ciudades españolas en la dinámica global*: 201-228, Icaria, Barcelona.
- GAMBINO, R. & *al*. (eds.) (2005): *Le olimpiadi per il territorio*, Edizioni Il Sole 24 Ore, Milán.
- GARCIA, B. (2004): «Urban regeneration, arts programming and major events: Glasgow 1990, Sydney 2000 and Barcelona 2004», en: *International Journal of Cultural Policy*, 10 (1): 103-118.

- GASTALDI, F. (2009): «Piemonte, fra crisi e transizione», en: CREMASCHI, M. (ED.), *Politiche, città, innovazione. Programmi regionali tra retoriche e cambiamento*: 91-155, Donzelli Editore, Roma.
- (2012): «Grandi eventi e rigenerazione urbana negli anni della grande trasformazione di Genova: 1992-2004» en: *TRIA*, 9: 23-35.
- GUALA, C. (2002): «Per una tipologia dei mega eventi», *Bollettino della Società Geografica Italiana*, 7, 4: 1-10.
- (2015): *Mega Eventi Immagini e legacy dalle Olimpiadi alle Expo*, Carocci Editore, Roma.
- HILLER, H. H. (2000): «Mega-events, urban boosterism and growth strategies: an analysis of the objectives and legitimations of the Cape Town 2004 Olympic Bid», en: *International Journal of Urban and Regional Research*, 24 (2): 449-458.
- (2006): «Post-event Outcomes and the Post-modern Turn: The Olympics and Urban Transformations», en: *European Sport Management Quarterly*, 6 (4): 317-332.
- IGLESIAS, M. & MARTÍ-COSTA & M., SUBIRATS, J. & TOMÁS, M. (eds.) (2011): *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*, Icaria, Barcelona.
- KOURETAS, G.P. & VLAMIS P. (2010): «The Greek crisis: causes and implications», en: *Panoeconomicus*, 57: 391-404.
- LECARDANE, R. (2013): «Il territorio dell'acqua: Saragozza dopo l'Expo 2008», en: SPOSITO A. (ed.). *Agathón*: 41-46, Università degli Studi di Palermo/Dipartimento di Architettura, Palermo.
- LLOPIS GOIG, R. & GARCÍA ALCOBER, M. P. (2012): «La America's Cup regresa a Europa», en: LLOPIS GOIG, R. (ed.): *Megaeventos deportivos. Perspectivas científicas y estudios de caso*: 155-174, Editorial UOC, Barcelona.
- MARCHENA GÓMEZ, M. J. & HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, E. (2016): «Sevilla en la primera década del siglo XXI: transformaciones urbanas hacia un nuevo modelo de ciudad», en: *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 70: 393-417
- MONCLÚS FRAGA, F. J. (2006): *Exposiciones Internacionales y Urbanismo. El proyecto Expo Zaragoza 2008*, Ediciones UPC, Barcelona.
- & PÉREZ ESCOLANO, V. (2008): *El urbanismo de la Expo: el plan de acompañamiento/Expo urbanism: the accompanying plan/L'urbanisme de l'Expo: le plan d'accompagnement*, Actar, Nueva York.
- MONTESINOS I CIURÓ, E. & al. (2014): «El control sobre la rehabilitación de las periferias metropolitanas: análisis del Plan de Transformación del barrio de La Mina en Barcelona», en: *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 493 (37). [en línea] <<http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2014/Eduard%20Montesinos%20i%20Ciuro.pdf>>.
- MORAGAS, D. & al. (eds.) (2003): *The legacy of the Olympic Games 1984-2000*, International Olympic Committee, Lausana.
- MORANDI, C. (2015): «Oltre l'Expo: quali prospettive?», en: *EyesReg*, 2 (5): 39-42.
- MONTANARI, A. (2008): *Turismo urbano. Tra identità locale e cultura globale*, Bruno Mondadori, Milán.
- MUÑOZ, F. (2008): *Urbanización: paisajes comunes, lugares globales*, Gustavo Gili, Barcelona.
- (2015): «Introduction. Urbanisation and city mega-events: from «copy&paste» urbanism to urban creativity», en: VIERHOFF, V. & POYNTER G. (eds.): *Mega-event cities: urban legacies of global sports events*: 11-21 Ashgate, Farnham.
- NARRERO, I. (2003): «¿Del Manchester catalán al Soho Barcelonés? La renovación del barrio del Poble Nou en Barcelona y la cuestión de la vivienda», en: *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 7 (146). [en línea] <[http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(137\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(137).htm)>.
- OSÁCAR, E. (2013): *Barcelona, una ciudad de cine*, Diéresis y Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona.
- PAREJA, M. & SIMÓ, M. (2014): «Dinámicas en el entorno construido: renovación, gentrificación y turismo. El caso de la Barceloneta», en: *ACE. Arquitectura Ciudad y Entorno*, 9 (26): 201-222.
- PASINI, N. (2015): «Expo Milano 2015: genesi di una política pubblica complessa», en: *Amministrare*, 2/3: 181-204.
- PELLICER, F. (2015): «La recuperación de las riberas del Ebro en Zaragoza. Un efecto perdurable del evento efímero Expo 2008». En: DE LA RIVA, J. & IBARRA, P. & MONTORIO, R. & RODRIGUES, M. (eds.), *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*: 353-362, Universidad de Zaragoza-AGE, Zaragoza.
- & GRIMAL, J. (2013): *Una pasión compartida. Zaragoza y su exposición internacional*, Book Editorial, Zaragoza.
- PÉREZ ESCOLANO V. (1998): «Sevilla al final del siglo XX», en: *Cuadernos hispanoamericanos*, 573: 27-38.
- PERICU, G. & LEISS, A. (2007): *Genova nuova, la città e il mutamento*, Interventi Donzelli, Roma.
- ROCHE, M. (2000): *Mega-events and modernity. Olympics and Expos in the growth of global culture*, Routledge, Londres.
- (2017): *Mega-Events and Social Change: spectacle, legacy and public culture*, Manchester University Press, Manchester.
- SANTAMARIA CAMPOS, B. & MONCUSÍ FERRÉ A. (2013): «De huertas y barracas a galaxias faraónicas. Percepciones sociales sobre la mutación de la ciudad de Valencia», en: *Papers. Revista de Sociologia*, 98 (2): 365-391.
- SAVINO, M. (1998): «Guardare alla Catalogna dall'Italia. (Quasi una postfazione)», en: *Archivio di studi urbani e regionali*, 62: 115-136.
- SCAMUZZI, S. (ed.) (2001): *L'immagine del Piemonte: rapporto di ricerca*, Dipartimento di Scienze Sociali Università di Turín, Turín.
- SEGRE, A., & SCAMUZZI, S. (eds.) (2004): *Aspettando le olimpiadi*, Carocci Editore, Roma.
- SMITH, A. (2012): *Events and Urban Regeneration: The Strategic Use of Events to Revitalize Cities*, Nueva York, Routledge.

- TRIFILETTI, E. G. (2008): «I Grandi Eventi: il caso spagnolo», en: *TeMALab*, 1 (2): 57-66.
- VANOLO, A. (2008): «The image of the creative city: Some reflections on urban branding in Turin», en: *Cities*, 25 (6): 370-382.
- VENTURI, M. (ed.) (1994): *Grandi eventi. La festivalizzazione della politica urbana*, Il Cardo, Venezia.
- VIEHOFF, V. & POYNTER, G. (2015): *Mega-event Cities: Urban Legacies of Global Sports Events*, Routledge, Londres.
- VITELLIO, I. (2009): *Regimi urbani e grandi eventi*, FrancoAngeli, Milán.

**CIUDAD Y TERRITORIO**

**ESTUDIOS TERRITORIALES**

Vol. L, Nº 196, verano 2018

ISSN: 1133-4762

Págs. 217-234

# Espacios Naturales Protegidos y Ordenación del Territorio en Andalucía: hitos de un desencuentro estructural

Alfonso MULERO MENDIGORRI

Catedrático de Análisis Geográfico Regional. Universidad de Córdoba

**RESUMEN:** En este artículo se analiza la relación existente entre las políticas de ordenación del territorio y de espacios naturales protegidos en Andalucía desde los inicios de la construcción del Estado autonómico. Una cuestión de gran interés considerando que el territorio protegido supera en la actualidad el 30% de la extensión regional. La metodología de trabajo ha consistido en la evaluación del conjunto de iniciativas legislativas y planificadoras desarrolladas durante las pasadas cuatro décadas en el contexto de ambas políticas, a fin de clarificar, en primer término, el grado de coordinación logrado entre dos materias cuya gestión es competencia de la propia administración autonómica, y, en relación con ello, las razones de la aplicación de una especie de «planificación a la inversa», en virtud de la cual los tardíos planes de ordenación del territorio se han limitado a incorporar, sin ningún tipo de análisis crítico ni propositivo, el vasto y complejo sistema de áreas protegidas previamente establecido por la administración ambiental.

**DESCRIPTORES:** Espacios Naturales Protegidos. Ordenación del Territorio. Andalucía. Política Medioambiental.

## Protected Natural Areas and Spatial Planning in Andalusia: milestones of a structural mismatch.

**ABSTRACT:** This article deals with the relationship between spatial planning and natural protected areas policies in Andalusia since the beginning of the construction of the

---

Recibido 04/10/2017; revisado 23/01/2018

Correo electrónico: [alfonso.mulero@uco.es](mailto:alfonso.mulero@uco.es)

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

Autonomous State. This is a matter of great interest, considering that the surface of protected territory currently exceeds 30% of the regional extension. The methodology has been based on the evaluation of the set of legislative and planning initiatives developed during the past four decades in the context of both policies, in order to clarify –firstly– the degree of coordination achieved between these two subjects whose management is competence of the own autonomic administration. In relation to this, the paper also explores the reasons and effects of the application this sort of «reverse planning», meaning that the territorial plans have often only incorporated – without any kind of critical or proactive analysis– the large and complex system of protected areas previously established by the environmental administration.

**KEYWORDS:** Protected Natural Areas. Spatial Planning. Andalucía. Environmental Policy.

## 1. Introducción

El traspaso de competencias en materia medioambiental desde el Estado a las Comunidades Autónomas, en los pasados años ochenta, y la completa renovación legislativa que ello trajo consigo, han sido las herramientas canalizadoras de la expansión protectora de las tres últimas décadas, que ha culminado en un 28% de la superficie estatal sujeta a protección (más de catorce millones de hectáreas). Téngase presente, para valorar en su justa medida la magnitud del proceso acaecido, que en 1980 el censo español de espacios protegidos recogía sólo 23 piezas (con una extensión equivalente a un irrisorio 0,4% del país), frente a las aproximadamente 2.000 catalogadas en la actualidad (MULERO, 1995; EUROPARC, 2017). A tenor de tales cifras se comprenderá la extraordinaria incidencia que estos espacios tienen y han de tener en la articulación y el desarrollo de extensos territorios (MATA, 2005; GÓMEZ, 2010) y, en consecuencia, la necesidad de contar con políticas de ordenación territorial solventes y en perfecta sintonía con las políticas de espacios protegidos (SERRANO, 2017). En el caso español, la vigente Constitución optó, a través de su artículo 148<sup>o</sup>.3, por un modelo que deposita en las autonomías la responsabilidad exclusiva en ordenación territorial, con competencias que abarcan desde la regulación normativa hasta el diseño y ejecución de planes y otros

instrumentos de intervención. Por lo tanto, el desarrollo de esta materia tuvo lugar en paralelo al *boom* de la protección del medio natural; una coincidencia cronológica que, naturalmente, debiera haber auspiciado una correcta imbricación entre ambas políticas y, particularmente, una estrecha coordinación en lo relativo a objetivos generales e instrumentos de planificación, pero ¿ha sido ésta la praxis habitual?

Este trabajo pretende contribuir a despejar el anterior interrogante a través del análisis de lo sucedido en Andalucía desde los orígenes del modelo autonómico. La elección de esta región como caso de estudio obedece, en primer término, a la magnitud y carácter pionero de su red protectora; las 292 piezas catalogadas hasta la fecha, con casi tres millones de hectáreas, la sitúan en la cúspide del sistema español y en un lugar de referencia entre las regiones europeas. Del mismo modo, en lo relacionado con la ordenación del territorio, esta comunidad autónoma ha implementado un importante edificio institucional, normativo y planificador desde la asunción de las respectivas competencias, comenzando con la creación temprana de una Consejería de Política Territorial. Es preciso recordar, a efectos de contextualización cronológica, que si bien el año 1984 marcó el inicio<sup>1</sup> de la gestión andaluza en las dos materias que nos ocupan, la misma fue ejercida sin leyes propias durante un periodo considerable<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Real Decreto 1096/1984, de 4 de abril, de traspasos de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de conservación de la naturaleza (BOE, núm. 139, de 11/6/1984) y Real Decreto 1139/1984, de 8 de junio, de traspaso de competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo (BOE, núm. 146, de 19/6/1984).

<sup>2</sup> Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección (BOJA, núm. 60 de 27/7/1989). Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía (BOJA, núm. 8 de 22/1/1994).

## 2. Antecedentes: la protección del medio físico-natural a través del planeamiento urbanístico

Desde los mismos comienzos del Estado autonómico se tenía una clara conciencia de las carencias existentes en protección del territorio y, particularmente, en lo relacionado con el medio físico-natural. Al promulgarse el texto constitucional sólo existían en Andalucía tres espacios protegidos, con una extensión conjunta de 52.000 hectáreas (Parque Natural del Torcal de Antequera, Paraje Natural de Interés Nacional del Picacho de la Virgen de la Sierra y Parque Nacional de Doñana); una cifra realmente irrisoria considerando la biodiversidad de la región y su riqueza en recursos naturales. Lo anterior, unido a las amenazas -desarrollo turístico, procesos de suburbanización, intensificación agrícola, etc.- que se cernían sobre multitud de ámbitos valiosos y frágiles, puede explicar la celeridad de las intervenciones de los primeros gobiernos autonómicos, sin esperar siquiera a la recepción de las competencias medioambientales y de ordenación territorial, ni a la elaboración del planeamiento vinculado a las mismas. En efecto, el año 1982 la maquinaria autonómica se puso en marcha con una Orden de la recién creada Consejería de Política Territorial, mediante la que se encomendaba a la Dirección General de Urbanismo la redacción de un Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo (en adelante PEPMF) para cada una de las provincias andaluzas, desde el convencimiento de que:

«(...) la legislación ambiental y de ordenación territorial no responden, hoy por hoy, a las exigencias que imponen estas circunstancias y al cumplimiento del artículo 45 de la Constitución» (JUNTA DE ANDALUCÍA, 1986: 6).

Evidentemente la nueva Consejería hubo de apoyarse entonces en las escasas herramientas disponibles, una de las cuales era la figura de Plan Especial, contemplada en el ordenamiento urbanístico<sup>3</sup>. En nuestra opinión esta decisión se justificó por la necesidad de alcanzar tres objetivos importantes y complementarios:

1º Disponer de una normativa regional de referencia dirigida a regular los criterios de actuación en el suelo no urbanizable.

2º Proteger urgentemente aquellos espacios considerados de especial valor patrimonial (con un perfil natural, rural o paisajístico) en cada provincia, a través de la creación de un Catálogo Provincial de Espacios y Bienes Protegidos, incluido como parte inseparable de cada PEPMF.

3º Fortalecer la política territorial en ciernes y, específicamente, su responsabilidad y competencia en la protección del medio físico. Se pretendía que estas propuestas iniciales de los Planes Especiales quedaran incorporadas en la futura planificación territorial por desarrollar.

De manera que, en un primer momento, se recurre al planeamiento urbanístico como alternativa de urgencia para la protección de ámbitos valiosos en Andalucía, y la intervención es contundente, a pesar de lo «endebles» del procedimiento legal elegido (la clasificación de estos espacios como *suelo no urbanizable de protección especial*): no sólo se estableció un extenso catálogo de espacios naturales y paisajes (410 piezas con casi 2,4 millones de hectáreas de extensión, equivalentes al 27% del territorio regional), que aún está vigente, sino que, además, se crearon doce categorías protectoras con diferente alcance (FIG. 1 y 2); sin embargo, pronto se constató que tal iniciativa carecía de mecanismos para la gestión ulterior de tales espacios (SANZ & *al.*, 1982). El análisis de los ocho planes provinciales (aprobados entre 1986 y 1987) y de su desarrollo posterior, evidencia lo dicho en aspectos tan relevantes como la falta de instrumentos de planificación y de medios humanos y materiales específicos para la intervención en los ámbitos catalogados. Es probable que tales lagunas se debiesen al convencimiento político y técnico de que los futuros Planes de Ordenación del Territorio habrían de ser los encargados de desarrollar las propuestas formuladas en los Planes Especiales; un planteamiento que, obviamente, suponía un alto grado de consenso y cooperación interadministrativa que, finalmente, no se ha dado.

<sup>3</sup> Art. 17 del 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 (BOE, núm. 144, de 16/6/1976).

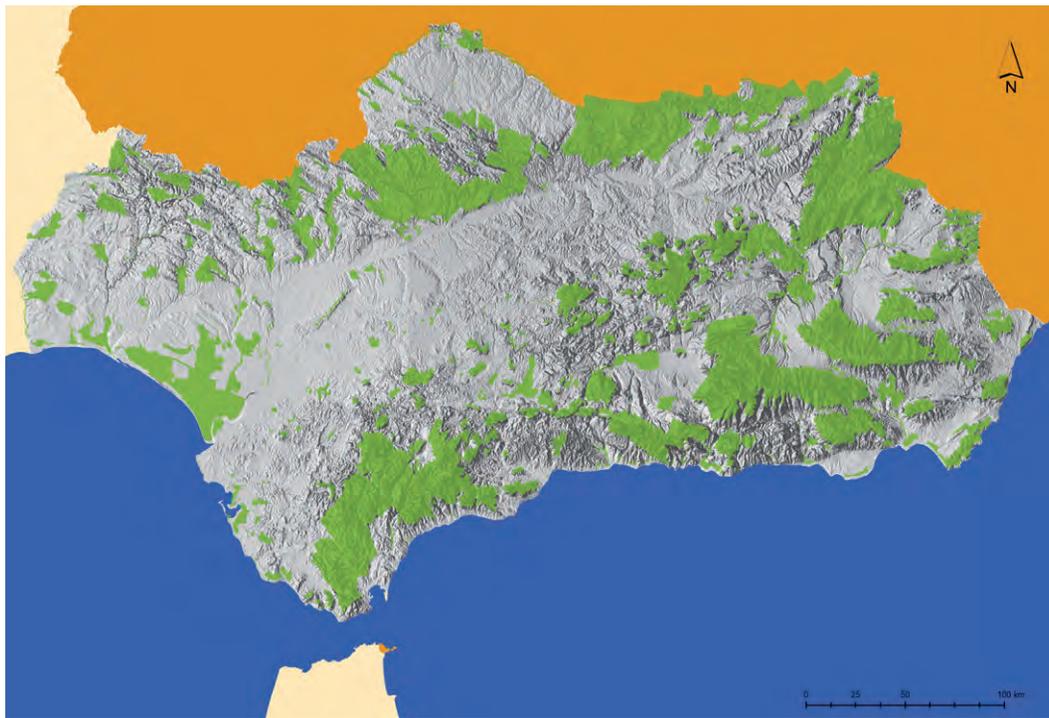


FIG. 1/ **Localización de los espacios catalogados por los PEPMF en Andalucía (1986/1987)**

Fuente: Dirección General de Urbanismo. Consejería de Obras Públicas y Transportes (Junta de Andalucía). 1987. Elaboración propia.

FIG. 2/ **Tipología de los espacios catalogados por los PEPMF (1986/1987)**

Figura protectora	Nº de espacios	Superficie (ha)
Paraje Natural Excepcional*	20	47.170
Zona Húmeda*	29	21.825
Complejo Litoral Excepcional*	9	44.877
Yacimiento Científico*	14	952
Complejo Serrano de Interés Ambiental **	169	1.964.423
Paraje Sobresaliente **	37	64.683
Complejo Litoral de Interés Ambiental**	27	43.072
Espacio Forestal de Interés Recreativo**	44	110.870
Zona Húmeda Transformada**	41	27.413
Marisma Transformada**	11	21.205
Complejo Ribereño de Interés Ambiental**	34	55.953
Paisaje Agrícola Singular**	59	109.021
<b>TOTAL CATÁLOGO</b>	<b>410</b>	<b>2.380.286</b>

\*Figuras de protección integral \*\*Figuras de protección compatible

Fuente: Dirección General de Urbanismo. Consejería de Obras Públicas y Transportes (Junta de Andalucía). 1987. Elaboración propia.

A nuestro juicio, la falta de sintonía entre los departamentos territorial y ambiental en los años inmediatamente posteriores provocó que esta iniciativa pionera –y toda su lógica de ordenación y protección a escala regional– quedara muy desvirtuada. Baste con recordar que mientras la Dirección General de Urbanismo elaboraba los referidos Catálogos, la Agencia de Medio Ambiente (AMA) –organismo adscrito a la Consejería de Presidencia– emprendía un camino propio de selección y declaración de espacios naturales protegidos con criterios diferentes; de este modo, ya en 1988 la AMA gestionaba casi 400.000 hectáreas distribuidas entre 22 ámbitos (Fig.3).

Por añadidura, los PEPMF no fueron publicados en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía hasta transcurridos veinte años! desde su aprobación<sup>4</sup>, lo que viene a reforzar la hipótesis del escaso reconocimiento y predicamento que tuvieron desde el principio, incluso en el seno de la propia administración autonómica.

Fig. 3/ **Espacios naturales protegidos en Andalucía (1988)**

Figura protectora	Nº de espacios	Superficie (ha)	%
Parque Nacional	1	50.720	12,8
Parque Natural	6	339.150	85,3
Paraje Natural	1	5.620	1,4
Reserva Integral	14	1.895	0,5
TOTAL	22	397.385	100

Fuente: Agencia de Medio Ambiente (Junta de Andalucía).  
Elaboración propia.

<sup>4</sup> Los documentos serían finalmente publicados en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 14 de febrero de 2007, como consecuencia de la aprobación un año antes del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Téngase presente que éste aludía a unos PEPMF y catálogos de difícil acceso para su consulta pública al no haber sido editados en ningún medio oficial ni haber contado con suficiente difusión.

### 3. Desarrollo de las competencias medioambientales y gran expansión protectora

#### 3.1. Claves explicativas

El 18 de julio de 1989 el Parlamento andaluz promulgó la «Ley por la que se crea el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección» –conocida coloquialmente como Ley del Inventario–, cuando sólo habían pasado unos meses desde la aprobación de un nuevo texto estatal de referencia<sup>5</sup>. Esta norma autonómica fue el sostén principal de una ambiciosa expansión en materia de áreas protegidas emprendida desde la AMA, bajo la estrategia de diversificar las figuras protectoras y dotarlas de un potente sistema de planificación. Con tal fin se introdujeron tres figuras propias: Paraje Natural, Parque Periurbano y Reserva Natural Concertada, ampliando así el cuarteto de referencia estipulado en la ley estatal (Parque, Reserva Natural, Monumento Natural y Paisaje Protegido, más el Área Marina Protegida desde 2007). Por otra parte, el texto incluyó un inventario con sesenta nuevas áreas protegidas que venían a sumarse a las veintidós ya existentes, logrando con ello la protección de casi 1.5 millones de hectáreas (17% de Andalucía); se trató de una iniciativa realmente insólita en aquellas fechas, que no puede entenderse sin tener presentes las siguientes claves (MULERO, 2001): el protagonismo de la figura de Parque Natural (92% del territorio protegido), su aplicación preferente en extensas áreas de montaña desfavorecidas, y la presencia muy mayoritaria de tierras de propiedad privada. Junto a lo anterior, los dos instrumentos básicos de planificación establecidos en la ley estatal –Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG)– fueron complementados con un tercero dirigido a la dinamización socioeconómica de los municipios concernidos (nos referimos al Plan de Desarrollo Sostenible, inicialmente denominado Plan de Desarrollo Integral).

Tras apenas un quinquenio de vigencia del nuevo texto legal, la regulación oficial de la RENPA (Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía)<sup>6</sup> vino a apuntalar el mo-

<sup>5</sup> Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna silvestres (BOE, núm. 74, de 28/3/1989).

<sup>6</sup> Decreto 95/2003, de 8 de abril, por el que se regula la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y su Registro (BOJA, núm. 79, de 28/4/2003)

delo protector andaluz. Se buscaba racionalizar y coordinar un catálogo de espacios protegidos por entonces muy complejo y heterogéneo, resultado tanto de las numerosas declaraciones propias como de las derivadas de compromisos y protocolos internacionales diversos. En general, la importancia de la RENPA como estrategia para lograr una gestión sistémica del territorio protegido andaluz ha sido positivamente reconocida (MUGICA & al, 2002).

Por último, esta apretada síntesis ha de cerrarse con la reciente y ambiciosa implantación de la Red Natura 2000, en virtud de la cual el territorio protegido ha llegado a superar el 30% de la extensión regional (FIG. 4). Hasta el momen-

to el logro principal de la iniciativa comunitaria ha consistido en el fortalecimiento de la conectividad entre espacios protegidos aislados, reforzándose claramente la malla protectora; en el mapa (FIG. 5) pueden comprobarse los extraordinarios resultados logrados en el interior de Sierra Morena y de las Cordilleras Béticas, como también entre el litoral y las áreas interiores. Por añadidura, a consecuencia de esta iniciativa el entramado planificador autonómico se ha visto incrementado con un nuevo componente: el Plan de Gestión con que preceptivamente ha de contar cada una de las Zonas Especiales de Conservación (ZEC) que integran la Red europea; una muestra más de la capacidad de «modelado» territorial que la planificación ambiental ha adquirido en Andalucía.

FIG. 4/ Espacios naturales protegidos en Andalucía (2016)

Figura protectora	Nº de espacios	Superficie (ha)	%
Parque Nacional	2	140.135	8,2
Parque Natural	24	1.422.029	83,6
Reserva Natural	28	21.727	1,28
Monumento Natural	49	1.368	0,08
Paisaje Protegido	2	19.664	1,16
Paraje Natural	32	90.622	5,32
Parque Periurbano	21	5.995	0,35
Reserva Natural Concertada	5	804	0,05
<b>Total</b>	<b>163</b>	<b>1.701.649</b>	<b>100</b>
<b>Total incluyendo Red Natura 2000</b>	<b>292</b>	<b>2.740.000</b>	<b>-</b>

Fuente: Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (Junta de Andalucía). Elaboración propia.



FIG. 5/ **Distribución territorial de la RENPA.**

Fuente: Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (Junta de Andalucía). Para una lectura detallada consúltese: [http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal\\_web/web/temas\\_ambientales/espacios\\_protegidos/01\\_renpa/areas\\_protegidas/2017\\_mapa\\_renpa.jpg](http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal_web/web/temas_ambientales/espacios_protegidos/01_renpa/areas_protegidas/2017_mapa_renpa.jpg)

### 3.2. El protagonismo de la planificación ambiental en ausencia de directrices de ordenación territorial

Parece claro que el fuerte ritmo de crecimiento de las áreas protegidas, junto al retraso sufrido por la ley de ordenación del territorio —y, consecuentemente, por el sistema planificador contemplado en la misma—, fueron factores propiciatorios para que la planificación ambiental asumiera tempranamente funciones territoriales estratégicas en Andalucía. En algún clarificador trabajo sobre el particular han sido apuntadas las razones de naturaleza conceptual, política y social que explican el antedicho retraso, encabezadas por el gran desequilibrio de origen entre la política de ordenación del territorio y otras políticas autonómicas:

«La comparación entre la trayectoria seguida por otras políticas que han sido más fácilmente objetivadas o mejor definidas, como pueden ser las

de protección de espacios naturales o de bienes clasificados como patrimonio cultural y la ordenación del territorio, a la que es inherente intrínsecamente una mayor complejidad de contenidos, perjudica claramente al desarrollo efectivo de esta última práctica» (ZOIDO, 2010: 196).

A la postre, la inexistencia de directrices territoriales de alcance regional y, por ende, la falta de formulación de un modelo protector general auspiciaron una cierta preeminencia de la planificación ambiental que se mantiene hasta nuestros días. Sin embargo, ésta se ha apoyado en una praxis apresurada y carente de la necesaria concertación con la perspectiva territorial; valgan los siguientes ejemplos a título ilustrativo:

1ª. La selección y delimitación de los 82 espacios protegidos declarados en la segunda mitad de los años ochenta (17% del territorio regional) corrió a cargo de la Agencia de Medio Ambiente y se efectuó bajo el criterio de sus técnicos. Estos tuvieron en cuenta los bienes

y espacios protegidos catalogados en los PE-PMF, pero sólo parcialmente y sin respetar sus límites en la gran mayoría de los casos, a pesar de tratarse de iniciativas coetáneas. En realidad, no se dio la necesaria coordinación entre la administración territorial y la ambiental a la hora de seleccionar los principales espacios protegidos, a pesar de la extraordinaria incidencia de éstos sobre la dinámica de extensos ámbitos rurales de la región.

Por sí mismo, el carácter obligatorio del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) para las figuras de Parque y Reserva Natural (92,3% del territorio protegido) hubiera exigido tal coordinación, considerando su alcance jurídico y su clara influencia en la organización de extensos territorios:

«Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (...) serán obligatorios y ejecutivos en las materias reguladas por la presente Ley, constituyendo sus disposiciones un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones. Los instrumentos de ordenación territorial o física existentes que resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. Entre tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre los instrumentos de ordenación territorial o física existentes» (Ley 4/ 1989; art. 5º. 2).

No obstante, conviene apuntar en relación a este punto que el Decreto 15/2011 de la Consejería de Medio Ambiente ha creado recientemente una fórmula que permite eludir la supremacía del marco regulador del PORN y el PRUG en los Parques Naturales (ZAMORA, 2011).

2ª Los 22 Parques Naturales y las 28 Reservas Naturales sancionados a través de la Ley del Inventario, no estuvieron vinculados, con carácter previo, a un PORN, como era preceptivo, ni tampoco contaron con él en el plazo extraordinario de un año que la ley contempla. Una decisión que quebró un planteamiento básico de la ordenación territorial en lo relativo a las áreas protegidas, según el cual la delimitación y declaración de un espacio protegido debe ser consecuencia de lo estipulado en un PORN, y no al contrario.

3ª. En Andalucía la planificación ambiental básica (PORN y PRUG) se vio reforzada con la figura del Plan de Desarrollo Sostenible (PDS), con una notable capacidad de dinamización territorial en virtud del amplio elenco de medidas de actuación que su existencia comporta. No se olvide que muchos de los grandes parques (Doñana, Sierra Nevada, Cazorla-Segura y Las Villas, Sierra Norte de Sevilla, Sierra de Aracena, Alcornocales, etc.) abarcan comarcas enteras, y son centenares los municipios concernidos por las disposiciones de los PDS. Pues bien, en ninguno de los antedichos instrumentos de planificación se alude a las estipulaciones del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (en adelante POTA) en la materia, ni particularmente a su propuesta de establecimiento de un sistema de patrimonio territorial de alcance regional, al que nos referiremos en los siguientes epígrafes. No sirve como justificación el argumento de que la mayor parte de los PORN y PRUG fuesen aprobados con anterioridad a la entrada en vigor del POTA, puesto que los mismos han sido renovados con posterioridad, y, en cualquier caso, las disposiciones básicas del plan marco eran sobradamente conocidas al menos desde 1999<sup>7</sup>. Por añadidura, los Planes de Desarrollo Sostenible, de aparición ulterior, tampoco se hacen eco en sus páginas de las directrices de la planificación territorial vigente.

#### 4. Tardía habilitación de las herramientas para la ordenación del territorio

##### 4.1. Una ley con clara vocación protectora

Ya se ha apuntado que la administración autonómica necesitó, por causas diversas, una década para redactar y aprobar la ley andaluza de ordenación del territorio (1994) desde la fecha de recepción de las competencias en la materia. Por razones de espacio resulta imposible abordar con detalle el proceso de génesis e implantación del texto legal y del resto de herramientas para la ordenación territorial en Andalucía, de manera que remitimos al lector a la consulta de los trabajos de ACOSTA (1999), CRUZ (1999), VEGA (2002), FERIA (2005) y BENABENT (2002 y 2006), entre otros. Sin embargo, no podemos dejar de señalar, al respecto, que la norma finalmente sancionada, calificada de tardía y excesivamente escueta (ZOIDO, 2010:198), se apoya en sólo dos objetivos principales (art.2.2), el segundo de los cuales reconoce de forma explícita

<sup>7</sup> Decreto 103/1999, de 4 de mayo, por el que se aprueban las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del

Territorio de Andalucía (BOJA, núm. 96, de 19/8/1999).

la importancia de la protección de la naturaleza e, implícitamente, de su herramienta fundamental sobre el territorio –los espacios protegidos–:

1º. «La articulación territorial interna y exterior de la Comunidad Autónoma.»

2º. «La distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo socioeconómico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultural», (la cursiva es nuestra).

De otro lado, el Título I se ocupa de los instrumentos de planificación, que se concretan en: el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional (POTS) y, junto a ellos, un tipo específico para la protección del corredor litoral, cuya inclusión es un signo más de la vocación protectora de esta ley. Como es natural, el POTA es el marco de referencia para los demás, para la acción pública y para el conjunto de actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio; asimismo sus determinaciones son vinculantes para el resto de instrumentos de la planificación territorial, urbanística o sectorial con incidencia en la materia (art. 22.1). Por su parte los POTS han de desarrollar las estipulaciones del anterior, y, a su vez, marcar las pautas a los demás instrumentos subordinados (art. 23.1).

Una vez apuntado lo anterior, el aspecto realmente sorprendente se encuentra en que las instancias político-administrativas competentes respaldaran la declaración masiva de espacios protegidos con anterioridad a la entrada en vigor de la ley de ordenación del territorio y del propio POTA, obviando la importancia y alcance de ambos en materia protectora. Como consecuencia de tal proceder, la matriz territorial de la protección fue diseñada en lo esencial desde los departamentos medioambientales, dando paso a uno de los grandes desajustes estructurales en el tema que nos ocupa.

#### 4.2. El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y su insólita propuesta de sistema protector

El año 2006, tras un periplo de más de una década desde que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía acordase su redacción<sup>8</sup>,

fue finalmente aprobado el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, si bien es cierto que estuvo precedido por un completo documento de Bases y Estrategias (1999). Entre sus aportaciones, resulta verdaderamente singular –podría calificarse de insólita incluso– la propuesta de creación de un *Sistema del Patrimonio Territorial de Andalucía* (en adelante SPTA), como parte de una gran estrategia regional de protección. Al respecto se ha afirmado (MULLERO, 2015) que la iniciativa recogida en el POTA estuvo dirigida a solventar uno de los retos omnipresentes en materia de intervención y manejo del patrimonio: ¿cómo lograr una gestión integrada de los bienes patrimoniales en clave territorial, de manera que su existencia redunde con mayor eficacia en la sociedad? y, en relación con ello, ¿cómo aunar coherentemente patrimonio natural, patrimonio cultural y paisaje? En definitiva, la propuesta andaluza –desde unos planteamientos teóricos hoy bastante aceptados (TROITIÑO, 2011)– partió de la necesidad de incardinar el patrimonio en los planes y programas de ordenación territorial, con el fin de que los recursos naturales, culturales y paisajísticos se convirtiesen en una oportunidad que ofrecer a la sociedad.

El SPTA viene a definir los bienes y recursos que integran el patrimonio territorial de Andalucía (FIG. 6) y estipula tres pilares básicos sobre los que habrá de apoyarse su gestión (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2006): unos ámbitos de referencia (FIG. 7), unas *estrategias comunes* de planificación y gestión integradas, y un *sistema de información* que será manejado como plataforma compartida por los diversos organismos competentes en la materia. En lo que concierne específicamente a los espacios naturales protegidos, el SPTA los considera parte integrante del patrimonio natural regional al mismo nivel que otros componentes muy diversos (espacios catalogados en los PEPMF, vías pecuarias y otros caminos naturales, dominio público hidráulico y marítimo terrestre, inventarios de georrecursos y de humedales); se trata, en definitiva, de lograr una gestión integrada o coordinada entre todos ellos, y de ellos con los de índole cultural y paisajística, en cada uno de los ámbitos territoriales establecidos. Esta propuesta del POTA, muy bien valorada en su diseño teórico, despertó inicialmente notables expectativas, por lo que podía suponer para el fortalecimiento de las áreas protegidas andaluzas y su integración en el modelo territorial de la región; por ejemplo:

<sup>8</sup> Decreto 83/1995, de 28 de marzo, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de

Andalucía (BOE, núm. 65 de 5/5/1995).

Fig. 6/ Elementos incluidos en el Sistema de Patrimonio Territorial de Andalucía

- a) Los espacios naturales protegidos y bienes culturales protegidos por figuras internacionales (Reservas de la Biosfera, Patrimonio de la Humanidad, Humedales del Convenio RAMSAR, Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo), así como los Lugares de Importancia Comunitaria de la región biogeográfica mediterránea incluidos en la Decisión de la Comisión, de 19 de julio de 2006, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, la lista de los citados lugares.
- b) La Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía.
- c) Los espacios incluidos en el Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de los Planes Especiales de Protección del Medio Físico de ámbito provincial o, en su caso, los suelos no urbanizable calificados de especial protección por el planeamiento territorial o urbanístico.
- d) Las zonas que constituyen el dominio público hidráulico y marítimo terrestre.
- e) Las vías pecuarias y otros «caminos naturales».
- f) Los inventarios de georrecursos y de humedales.
- g) Ciudades históricas protegidas como Conjuntos Históricos
- h) Otras Ciudades históricas no protegidas pero equivalentes en valores a los Conjuntos Históricos.
- i) Patrimonio inmueble con categoría de BIC o inscrito en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía.
- j) Otros yacimientos arqueológicos y elementos del patrimonio cultural (hábitats de cuevas, arquitectura popular, etc.).

Fuente: POTA, 2006. Elaboración propia.



Fig. 7/ Territoriales del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

Fuente: POTA (2006). Para una lectura detallada consúltese:

[http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal\\_web/ot\\_urbanismo/ordenacion\\_territorio/pota/pota\\_completo.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal_web/ot_urbanismo/ordenacion_territorio/pota/pota_completo.pdf)

«En este sentido, la materialización del POTA constituirá a medio plazo una de las mayores fortalezas en la mejora de la conectividad entre los espacios naturales protegidos y entre éstos y la matriz ecológicamente no neutra donde se integran, así como en el establecimiento de zonas de amortiguación en torno a las áreas protegidas de Andalucía» (MUGICA & *al.*, 2002: 90).

«Se aprecia, así, una convergencia de intereses y de objetivos entre la Red (RENPA) y las propuestas estratégicas del modelo territorial andaluz (...). Por su parte el POTA tiene capacidad para fortalecer el papel conservacionista de la Red (...)» (MATA, 2005:41).

Lamentablemente, con la perspectiva que otorga el tiempo transcurrido, hemos de concluir que el modelo propuesto no ha logrado mejorar la integración de las áreas protegidas en el planeamiento territorial, ni superar los desfases generados entre ambas materias desde los primeros años de desarrollo autonómico. Algunas de las razones que sustentan tal valoración son las que siguen:

1ª. Como se ha dicho, en el POTA la red de espacios protegidos (RENPA) es tratada como un elemento más entre el profuso elenco que conforma el patrimonio natural regional, y no se pondera suficientemente su extraordinaria capacidad protectora, su vasta presencia territorial, ni tampoco las repercusiones de su sólido sistema planificador, encabezado por varias decenas de Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, Planes Rectores de Uso y Gestión y Planes de Desarrollo Sostenible. Coincidimos con SERRANO (2017) en la absoluta conveniencia de integrar los contenidos de los PORN en los Planes de Ordenación del Territorio, entre otras razones por su importante contribución a la mejora general de los desequilibrios medioambientales y de los servicios ecosistémicos.

2ª. De otro lado, las Unidades Territoriales (UT) –establecidas en el Plan como marco espacial donde llevar a cabo la gestión integrada del patrimonio– no han logrado la credibilidad ni la aceptación necesarias. Por ejemplo, resulta desconcertante que, finalmente, los ámbitos de actuación de muchos Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional –POTS de la Aglomeración urbana de Sevilla, Sur de Córdoba, Sierra de Segura, etc.– no coincidan con aquéllas; la inconsistencia y la falta de continuidad programática son patentes. A la vez, en la

delimitación de tales unidades no parece haberse tenido en cuenta la existencia de grandes parques –de dimensiones comarcales en muchos casos– que son el principal componente del patrimonio natural institucionalizado. Esto explica que algunos de ellos aparezcan divididos entre UT limítrofes y, sin ninguna clase de reflexión sobre las causas y efectos futuros de esta decisión. Una situación paradójica cuando lo que se pretende es una mayor integración territorial del patrimonio en lugar de profundizar en su fragmentación.

3ª. No menor importancia que los desajustes antedichos reviste la ausencia de las nunca redactadas «Estrategias de planificación y gestión integradas del patrimonio territorial». Téngase presente que el POTA las considera pieza esencial de su propuesta de sistema protector, al depender de las mismas el marco común de acción para las diferentes unidades territoriales. No en vano se les otorgó rango de directriz prioritaria junto con una asignación presupuestaria estimada de 600.000 euros (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2006: 174).

4ª. Aunque, en teoría, el SPTA aspira de forma muy coherente a lograr una política patrimonial coordinada también con las autonomías vecinas y países limítrofes, en la práctica los avances en esta línea han sido escasos (MULERO, 2018)

### 4.3. La planificación subregional: significado y regulación de los espacios naturales protegidos

#### 4.3.1. *Incomprensible dilación del proceso planificador*

A efectos territoriales es preciso aclarar que al acometerse la planificación de escala subregional se estipuló que la delimitación del ámbito de actuación de cada POTS se basaría en criterios de tipo físico y funcional, considerándose un factor importante que las áreas concernidas presentasen problemas y oportunidades comunes en relación con el desarrollo económico y la gestión de los recursos patrimoniales. Así, en la web de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio puede leerse que cada plan «abarca un conjunto de términos municipales completos y contiguos que conforman un área totalmente coherente de planificación territorial, respetando las áreas definidas

en el POTA»<sup>9</sup> –en referencia a las unidades territoriales descritas en el apartado precedente–. No obstante, en la práctica este precepto se ha incumplido de forma reiterada, como puede apreciarse tras la comparación de las FIG. 7 y 8.

Con independencia de lo anterior, los resultados logrados una vez transcurridos veinticinco años desde la aprobación de la ley andaluza de ordenación del territorio, han sido francamente exiguos, como consecuencia de una incomprensible dilación del proceso planificador. Hasta el presente se han sancionado en Andalucía diecisiete POTS, más otros cuatro que se encuentran en redacción o tramitación lo que, en términos territoriales, significa que la mayor parte de la región carece de planificación. Por añadidura, casi la mitad de los planes vigentes son anteriores al POTA (2006), remontándose alguno a 1999 (Aglomeración Urbana de Granada) (FIG. 9). En otros casos el problema se encuentra en el excesivo periodo de tiempo

que transcurre entre la decisión de desarrollar un plan y su conclusión; es ilustrativo al respecto el correspondiente a la Aglomeración Urbana de Huelva, formulado en 2008 y aún hoy en proceso de tramitación. Sobre la problemática general que rodeó inicialmente a este tipo de planes pueden consultarse, entre otros, los trabajos de VEGA (2002) y BENAVENT (2002).

Las figuras anteriores reflejan cómo, al priorizarse las áreas litorales y los centros urbanos de rango regional (las ocho capitales provinciales más Jerez y Algeciras) a tenor de su dinamismo económico y demográfico, las áreas de montaña han quedado muy mayoritariamente sin planificación; precisamente donde tienen su asiento los grandes espacios protegidos. En consecuencia, la planificación ambiental (PORN, PRUG, PDS) en estas extensas áreas adquiere un valor adicional y se convierte en muchos casos en referente para la ordenación territorial.

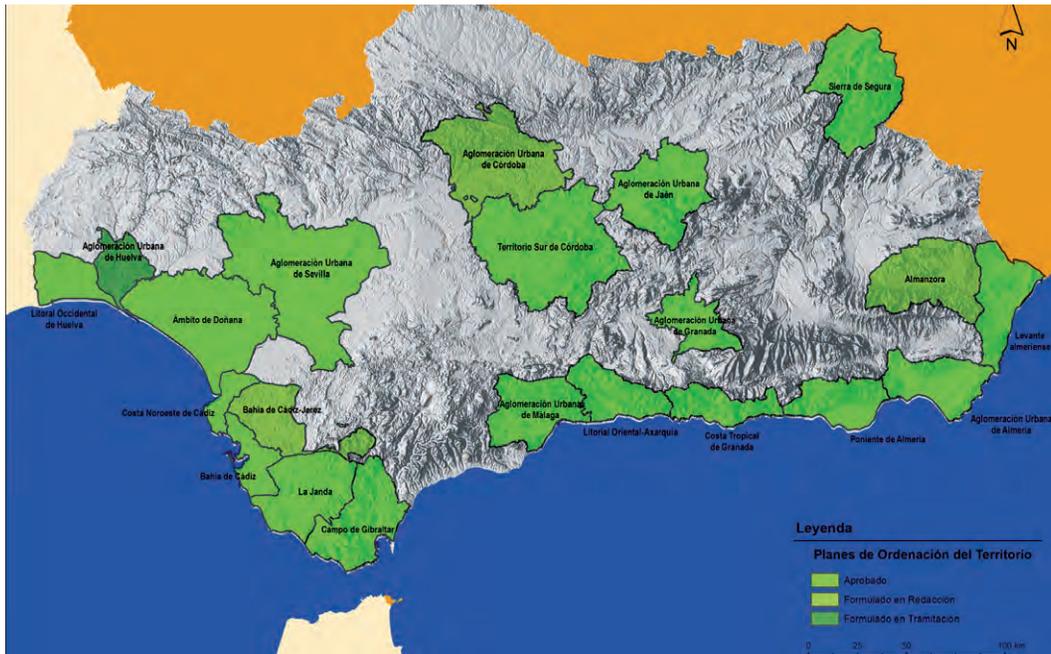


FIG. 8/ Distribución territorial de la planificación subregional en Andalucía.

Fuente: Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (Junta de Andalucía). Reelaboración propia. Para una lectura detallada consúltese: <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portaweb/>

<sup>9</sup> <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portaweb/>

Fig. 9/ Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional en Andalucía.

Denominación del ámbito	Fecha de aprobación	Nº municipios
Aglomeración urbana de Granada	Decreto 244/1999, de 27 de diciembre	32
Poniente de Almería	Decreto 222/2002, de 30 de julio	10
Sierra de Segura	Decreto 219/2003, de 22 de julio	13
Ámbito de Doñana	Decreto 341/2003, de 9 de diciembre	13
Bahía de Cádiz	Decreto 462/2004, de 27 de julio	5
Costa Tropical de Granada	Decreto 59/2006, de 14 de marzo	17
Litoral Occidental de Huelva	Decreto 130/2006, de 27 de junio	7
Litoral Oriental-Axarquía (Málaga)	Decreto 147/2006, de 18 de julio	29
Levante de Almería	Decreto 26/2009, de 3 de febrero	11
Aglomeración Urbana de Sevilla	Decreto 267/2009, de 9 de junio	46
Aglomeración Urbana de Málaga	Decreto 308/2009, de 21 de julio	13
Costa Noroeste de Cádiz	Decreto 95/2011, de 19 de abril	4
La Janda	Decreto 358/2011, de 8 de noviembre	7
Aglomeración urbana de Almería	Decreto 351/2011, de 29 de noviembre	9
Campo de Gibraltar	Decreto 370/2011, de 20 de diciembre	7
Sur de Córdoba	Decreto 3/2012, de 10 de enero	31
Aglomeración Urbana de Jaén	Decreto 142/2014, de 14 de octubre	15

Fuente: Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (Junta de Andalucía). Elaboración propia.

#### 4.3.2. *Tratamiento mimético e irrelevante de los espacios protegidos en los documentos planificadores*

Es muy importante conocer la forma en que los espacios naturales protegidos están siendo tratados en la planificación subregional, particularmente en lo referido a su incardinación con el resto de elementos que conforman el sistema de patrimonio territorial, según la línea de actuación fijada en el POTA. Se trata de una cuestión poco estudiada, pese a su evidente interés, pero contamos con el trabajo pionero de MUÑOZ (2002), que aportó una valoración

general del asunto a partir de los seis planes subregionales existentes entonces. A su juicio la aportación nuclear de estos primeros documentos estuvo en la diferenciación entre los espacios naturales sujetos a protección ambiental y aquellos otros que, carentes de la misma, eran catalogados por revestir interés en el respectivo contexto subregional. La función de los primeros consistiría en fortalecer su vinculación con las áreas colindantes, desde el entendimiento del espacio protegido como un lugar de integración, en tanto que los segundos tendrían la consideración de piezas complementarias de los anteriores y su protección vendría dada por normativa *ad hoc* contenida en cada plan.

Sin embargo, durante los más de quince años transcurridos desde la publicación del citado trabajo, ha visto la luz la mayor parte de los planes hoy vigentes, lo que nos ha llevado a efectuar una nueva evaluación de la cuestión. Para ello hemos optado por centrar el análisis en los nueve planes más recientes, es decir, el conjunto de los aparecidos tras la entrada en vigor del POTA. Se trata de una selección que permite valorar dos asuntos capitales: ¿cómo se han trasladado a la escala subregional las directrices del plan marco en lo relativo al SPTA? y ¿qué tratamiento han recibido las áreas protegidas, incluida ya la Red Natura 2000, en la planificación subregional más reciente? A continuación, presentamos sintéticamente los resultados obtenidos tras la evaluación antedicha:

a) Todos los POTS aprobados en la última década establecen en su normativa, de forma absolutamente mimética, un modelo basado en *Zonas de Especial Protección*, que se subdividen en Zonas de Protección Ambiental y Zonas de Protección Territorial. Las primeras se encuentran conformadas por los espacios naturales protegidos, la Red Natura 2000, los montes públicos, las vías pecuarias, el dominio público hidráulico y el dominio público marítimo terrestre, ámbitos cuyo denominador común reside en estar sujetos a alguna normativa protectora general o sectorial. Las segundas, en cambio, aglutinan a otros espacios cuya importancia se circunscribe al territorio específico sometido a ordenación y son, por ello, bastante heterogéneas. De cualquier modo, los elementos de ambos grupos son clasificados por el planeamiento general como «suelo no urbanizable de especial protección», manteniéndose el criterio aplicado desde los inicios del proceso planificador.

b) Resulta sumamente sorprendente la escasa aceptación que ha tenido la propuesta de Sistema de Patrimonio Territorial de Andalucía (SPTA) en la praxis planificadora a escala subregional. En los planes aprobados hasta la fecha se ha prescindido por completo de las directrices y herramientas estipuladas en el POTA sobre el particular –a las que ni siquiera se cita–, pese a ser recurrentes las llamadas a la puesta en valor de los *recursos territoriales, patrimonio territorial, capital territorial...* (la denominación varía en cada documento planificador). No obstante, en la práctica, todos los planes –con un mimetismo sorprendente– se limitan a clasificar y regular normativamente este aparente «conjunto homogéneo» en cuatro compartimentos estancos: zonas de protección ambiental, zonas de protección territorial

(ambas de perfil esencialmente natural), elementos del patrimonio cultural, y paisaje; ni que decir tiene que las estrategias o directrices encaminadas a una gestión holística del citado cuarteto brillan por su ausencia.

En la misma línea, la reciente planificación subregional prescinde de los espacios catalogados en los Planes Especiales de Protección del Medio Físico, puesto que no los incluye entre las Zonas de Especial Protección. Es cierto que en algunos casos (*Aglomeración Urbana de Málaga; La Janda; Aglomeración Urbana de Jaén*) son mencionados en las memorias informativas y de ordenación, resaltando su importancia y carácter pionero, pero sin que ello implique reconocimiento en el apartado normativo.

c) En relación con los espacios naturales protegidos, casi todos los ámbitos subregionales analizados –a excepción de la *Costa Noroeste de Cádiz*– abarcan un buen elenco de los mismos, siendo ejemplos destacados el *Levante Almeriense, el Campo de Gibraltar* o *La Janda* (FIG.10). Sin embargo, aunque tales espacios suponen una parte muy importante del territorio sujeto a ordenación –incluso la mayor parte en algún caso– la planificación subregional se limita a tratarlos como un componente más del catálogo de zonas de especial protección. La consigna es siempre la misma: dejar en manos de la normativa ambiental y sus instrumentos de planificación todo lo relacionado con las áreas protegidas, renunciando a cualquier tipo de valoración sobre el alcance o las repercusiones de éstas en el ámbito que se pretende ordenar; ni siquiera son objeto de atención los espacios integrantes de la Red Natura 2000, a pesar de su potencial incidencia en las dinámicas socioeconómicas y territoriales.

d) En lo concerniente a los instrumentos de planificación ambiental, sorprende igualmente que en ninguno de los POTS se entre a valorar sus contenidos y directrices. Es decir, se obvian las estipulaciones en materia de ordenación de recursos naturales (PORN), en gestión de usos y aprovechamientos (PRUG; Planes de Gestión de las ZEC), o en impulso al desarrollo económico de las áreas de influencia de los espacios protegidos (PDS). En suma, la planificación subregional de ordenación del territorio asume la planificación ambiental preexistente, sin ningún tipo de valoración crítica ni de fórmulas para una mejor integración entre las diferentes áreas protegidas y de ellas con el resto de zonas clasificadas de especial protección.

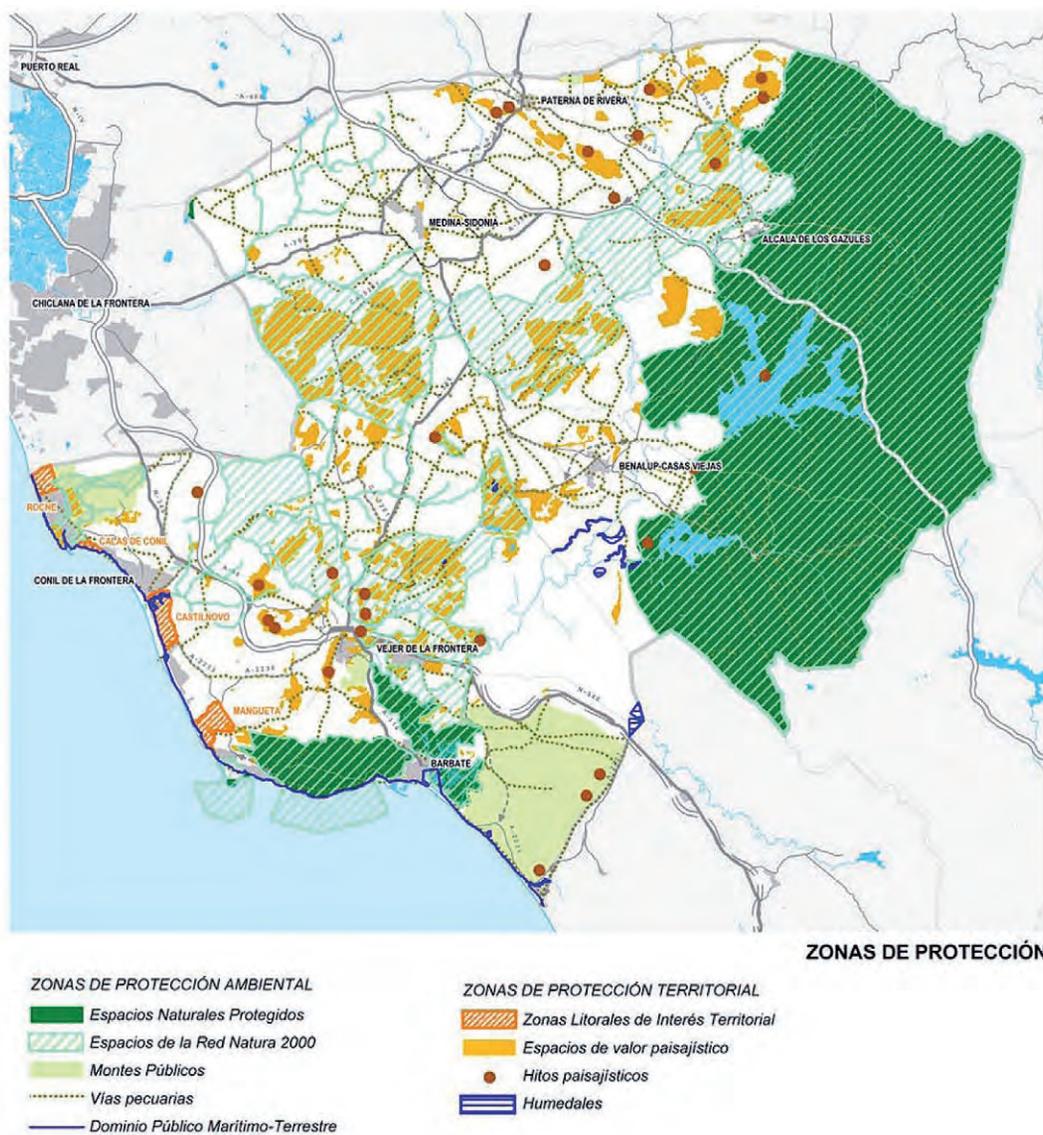


Fig. 10/ **Zonas de protección en el Plan Subregional de Ordenación del Territorio de La Janda (Cádiz).**

Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional de La Janda (Cádiz).  
 Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (Junta de Andalucía). Para una lectura detallada consúltese:  
[http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal\\_web/ot\\_urbanismo/ordenacion\\_territorio/planes\\_subregionales/janda/Capitulos\\_documento/02\\_Memoria\\_Ordenacion.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal_web/ot_urbanismo/ordenacion_territorio/planes_subregionales/janda/Capitulos_documento/02_Memoria_Ordenacion.pdf)

Recuérdese que el PORN tiene en el ordenamiento jurídico vigente la consideración de instrumento planificador marco del conjunto de recursos naturales presentes en un territorio determinado. Por ello hubiera podido ser una herramienta interesante en el proceso planificador de los respectivos ámbitos subregionales, puesto que a él corresponde señalar

y justificar la declaración de espacios protegidos y sus límites concretos, y no al contrario (por más que ésta haya sido la práctica habitual).

e) En definitiva, en el conjunto de planes subregionales analizados sólo se aprecian dos aportaciones concretas tendentes a la integración

de las áreas protegidas en la planificación territorial. La primera cuando las denominadas *zonas de uso público* de los espacios naturales protegidos son consideradas *de facto* elementos integrantes del *Sistema de Espacios Libres* contemplado en todos los documentos; la segunda, en el plano jurídico, cuando se incluye una Memoria Ambiental en cada uno de los POTS con presencia de la Red Natura 2000 en su ámbito de ordenación, en aplicación de lo dispuesto por la Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (artículo 36.1.a). Un parco balance, sin duda alguna.

## 5. Conclusiones

El análisis precedente ha evidenciado una preocupante desconexión entre las políticas de ordenación del territorio y de espacios naturales protegidos en Andalucía desde los inicios del Estado autonómico. El hecho de que esta región asumiera temprana y coetáneamente las competencias en ambas materias podría inducir a suponer que las mismas han sido desarrolladas de forma coordinada y armónica; sin embargo en la práctica el resultado ha sido el contrario, como consecuencia de diversos factores confluyentes. De entrada, la pronta creación de una Agencia de Medio Ambiente –en condición de organismo autónomo adscrito a la Consejería de Presidencia– junto con la promulgación de una ley propia de espacios protegidos, propiciaron una expansión sin precedentes del territorio sujeto a protección, respaldada por un potente sistema planificador. Paradójicamente, en aquellos años la Consejería de Política Territorial emprendía un primer intento de sistema protector a escala autonómica y desde criterios físico-naturales –los Planes Especiales de Protección del Medio Físico (1986-87)– que no llegó a tener, a pesar de su utilidad inicial, el reconocimiento interadministrativo ni la consolidación esperados. En consecuencia, desde el primer momento la planificación medioambiental toma un camino propio y adquiere cierta «preeminencia» con respecto a la planificación territorial que ya no abandonará<sup>10</sup>.

En segundo término, los considerables retrasos en la aprobación de la ley andaluza de ordenación del territorio (no promulgada hasta 1994) y en el sistema de planifica-

ción establecido en la misma (el POTA no es sancionado hasta 2006), han contribuido igualmente al distanciamiento entre ambas materias en Andalucía. Así, la ausencia de un modelo general de organización territorial para la Comunidad durante un dilatado periodo y, por ende, la falta de directrices claras en materia protectora, auspició la intervención de la administración ambiental con medidas propias y de gran calado durante las décadas de los ochenta y noventa. Como resultado casi la tercera parte de la extensión regional se encuentra protegida y desde la Consejería de Medio Ambiente han sido promovidas decenas de planes con notable incidencia en la dinámica territorial y socioeconómica de una buena parte de la región (Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, Planes Rectores de Uso y Gestión, Planes de Desarrollo Integral y Planes de Gestión de la Red Natura 2000). Sin embargo –y aquí radica una de las grandes paradojas de este asunto– los sucesivos Planes de Ordenación del Territorio que se han ido emitiendo tratan con absoluta superficialidad a los espacios naturales protegidos presentes en sus respectivos ámbitos de actuación, incluso en los casos en que esta presencia es dominante en términos territoriales

De otro lado, en las páginas precedentes se ha ilustrado suficientemente el déficit de coordinación y continuidad programática que manifiestan los principales documentos promovidos por la administración territorial: PE-PMF, POTA y Planes de Ámbito Subregional. Ni siquiera la estrategia esencial del POTA en materia de protección y gestión del patrimonio natural y cultural (el SPTA) ha sido considerada –ni aún citada– en los numerosos Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional aprobados con posterioridad y supervisados desde los mismos departamentos administrativos.

En definitiva, tras cuatro décadas de experiencia planificadora, se ha consolidado una suerte de «planificación a la inversa» según la cual unos tardíos planes de ordenación del territorio se limitan a incorporar el «entramado protector» diseñado previa e independientemente desde los departamentos medioambientales, sin ningún tipo de evaluación, reflexión o análisis crítico de su pertinencia o adecuación al modelo territorial que se pretende implementar.

<sup>10</sup> La reciente incardinación de la Dirección General de Ordenación del Territorio en la Consejería de Medio Ambiente –ahora denominada de Medio Ambiente y Ordenación del

Territorio– en una posición claramente subordinada, desde un punto de vista funcional y estructural, es un buen reflejo de ello.

En el momento actual los desafíos que plantea una extensa red de áreas protegidas en crecimiento constante, y la necesidad de su imbricación en matrices territoriales cada vez mayores –en la línea de lo propugnado por el Sistema de Patrimonio Territorial del POTa o, a mayor escala, por la Estrategia de Infraestructura Verde de la Unión Europea (CE, 2013)– obligan a romper con la praxis planificadora descrita y, en definitiva, a superar las carencias y contradicciones apuntadas. Desde una postura propositiva resulta urgente, a nuestro juicio, una revisión del POTa y, específicamente, de su modelo protector; de entrada, en el plan marco andaluz debiera incluirse una evaluación crítica de la RENPA en toda su complejidad, señalando los reajustes necesarios que hagan posible un manejo integrado y más efectivo del patrimonio territorial de componente natural, con atención preferente a su incardinación en una futura estrategia autonómica de Infraestructura Verde.

A la vez, la planificación de escala subregional debe entrar a diagnosticar de forma rigurosa la situación de los elementos que integran el patrimonio a preservar (o *zonas de especial protección*, en la nomenclatura de los planes) en cada ámbito. Es decir, no basta con una descripción superficial del asunto, como se ha venido haciendo, sino que han de valorarse también las relaciones funcionales entre aquellos, sus potencialidades y limitaciones específicas, evitando el mimetismo imperante en los textos hoy vigentes. Se trata, en fin, de llegar a señalar las estrategias que, en cada caso, conduzcan a una gestión coherente del patrimonio territorial a esta escala, sin obviar el papel catalizador que, en numerosas ocasiones, deben desempeñar los espacios protegidos en razón de su actual extensión.

## Bibliografía

- ACOSTA, G. (1999): «Un proyecto de ordenación territorial necesario para Andalucía». *Andalucía Geográfica. Boletín de la Asociación de Geógrafos Profesionales de Andalucía*, 3: 5-6. Sevilla.
- BENAVENT, M. (2002): «Los Planes de Ordenación del Territorio de Andalucía. Una práctica asentada con algunas limitaciones.» *Andalucía Geográfica. Boletín de la Asociación de Geógrafos Profesionales de Andalucía*, 9: 8-15. Sevilla
- (2006): *La ordenación del territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Universidad de Sevilla-Consejería de Obras Públicas y Transportes (Junta de Andalucía), Sevilla.
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (2013): *Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa*. Bruselas, COM (2013) 249 final
- CRUZ, J. (1999): «La política de ordenación del territorio en Andalucía». *Boletín económico de Andalucía*, 25:293-304. Junta de Andalucía, Sevilla.
- EUROPARC (2017): *Anuario 2015 del estado de las áreas protegidas en España*. Fundación Fernando González Bernáldez. Madrid.
- FERIA, J.M. & al. (2005): «Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 37:87-115. AGE, Murcia
- GÓMEZ, M.L. (2010): «Los espacios naturales protegidos como categoría de ordenación del territorio. El caso de la comunidad autónoma andaluza». *Cuadernos Geográficos*, 47: 317-346. Universidad de Granada, Granada.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (1986): *Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de la Provincia de Córdoba*. Dirección General de Urbanismo (Junta de Andalucía). Sevilla.
- (2006): *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Consejería de Obras Públicas y Transportes* (Junta de Andalucía). Sevilla.
- MATA, R. (2005): *Integración de los espacios naturales protegidos en la ordenación del territorio*. EUROPARC-España/Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid.
- MUGICA & al. (2002): *Integración territorial de espacios naturales protegidos y conectividad ecológica en paisajes mediterráneos*. Dirección General de la RENPA y Servicios Ambientales (Junta de Andalucía), Sevilla.
- MULERO, A. (1995): *Espacios rurales de ocio. Significado general y análisis en la Sierra Morena cordobesa*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (Serie Estudios, 89), Madrid.
- (2001): «Los espacios naturales protegidos en Andalucía: Evolución, caracterización geográfica y singularidades». *Ería*, 54-55: 141-158. Universidad de Oviedo. Oviedo.
- (2015): «Hacia la gestión integrada del patrimonio en clave territorial: Un análisis crítico a partir de la experiencia andaluza». *Investigaciones Geográficas*, 63: 69-84. Instituto Universitario de Geografía (Universidad de Alicante). Alicante.
- (2018): «Fronteras y territorios: la gestión de las áreas protegidas en cuestión». *Cuadernos Geográficos*, 57-1 (en prensa). Universidad de Granada. Granada.
- MUÑOZ, R. (2002): «El tratamiento de los espacios naturales en la ordenación del territorio. El caso andaluz». En: *Actas del III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*: 533-538. FUNDICOT, Madrid.
- SANZ, E. & al. (1982): «Planes y políticas de protección del medio físico y gestión de recursos naturales». *Estudios Territoriales*, 5: 79-92. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Madrid.

- SERRANO, A. (2017): «Paisaje, patrimonio territorial y la necesidad de nuevas formas y herramientas de planificación territorial y urbana.». En Serrano A. (Coord): *Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en un mundo en cambio*. Universidad de Valencia, Valencia: 249-286
- TROITIÑO, M.A. (2011): «Territorio, patrimonio y paisaje: desafíos de una ordenación y gestión inteligentes». *CYTET*, vol. XLIII: 169-170: 561-569. Ministerio de Fomento. Madrid.
- VEGA, G. (2002): «De la planificación a la ejecución de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional». *Andalucía Geográfica. Boletín de la Asociación de Geógrafos Profesionales de Andalucía*, 9: 36-42. Sevilla.
- ZAMORA, M.R. (2011): «Un nuevo modelo de gestión para los espacios naturales protegidos de Andalucía». *Revista Andaluza de Administración Pública*, 81: 101-148. Sevilla.
- ZOIDO, F. (2010): «Ordenación del Territorio en Andalucía. Reflexión personal». *Cuadernos Geográficos*, 47:189-211. Universidad de Granada. Granada.

**CIUDAD Y TERRITORIO**  
**ESTUDIOS TERRITORIALES**  
Vol. L, Nº 196, verano 2018  
ISSN: 1133-4762  
Págs. 235-248

# Transformaciones del modelo de gestión del espacio público de Barcelona

Marc PRADEL MIQUEL & Víctor CLIMENT SAN JUÁN

Profesores Departamento de Sociología Universidad de Barcelona

**RESUMEN:** El proceso de globalización de las ciudades ha comportado múltiples cambios, entre ellos el crecimiento de la diversidad en el uso del espacio público. Esto ha obligado a las administraciones a desarrollar nuevas herramientas de gestión del espacio público y de la diversidad. Este artículo analiza la evolución de dicha gestión a través del caso de Barcelona, ciudad que ha sufrido una transformación profunda de su economía, con un aumento de su diversidad social y del flujo de visitantes y de nuevos flujos financieros. A través de la perspectiva de los *policy instruments*, el artículo analiza cómo han ido cambiando los instrumentos utilizados para gestionar el espacio público y las lógicas subyacentes en estos instrumentos. Si con el retorno de la democracia la gestión del espacio público se basa en el desarrollo de la ciudadanía social, a finales de los noventa se pone el acento en el civismo y los deberes de una ciudadanía ya plenamente consolidada. Finalmente, con la crisis y la llegada de un nuevo ayuntamiento desde 2015, vemos un nuevo discurso y prácticas para la gestión del espacio público centrados en la co-decisión y la implicación ciudadana.

**DESCRIPTORES:** Espacio público. Diversidad. Gobernanza urbana. Civismo

## Transformations of the Barcelona public space management model

**ABSTRACT:** Globalization of cities has brought multiple changes, amongst them, the growth of diversity in the use of public space. This has forced administrations to develop new management

---

Recibido: 21.09.2017; Revisado: 20.12.2018

Correo electrónico: [marcpradel@ub.edu](mailto:marcpradel@ub.edu); [cvliment@ub.edu](mailto:cvliment@ub.edu)

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

tools of diversity and public space. This article analyses the evolution of this management through the case of Barcelona, which has suffered a deep transformation of its economy, with growing social diversity, growth of visitors and new financial flows. Following the perspective of policy instruments, the article analyses how the instruments used to manage public space have changed through time and what are the logics behind these instruments. With the return of democracy, the management of public space was based on the development of social citizenship, at the end of the nineties emphasis is put on civility and the duties of a consolidated citizenship. Finally, with the crisis and the arrival of a new party in the city council, we witness a new discourse and practices for the management of public space based on co-decision and citizens involvement.

**KEYWORDS:** Public space. Diversity. Urban governance. Civility

## 1. Introducción

El presente artículo analiza la evolución de las prácticas y discursos sobre la gestión del espacio público y la diversidad urbana en el proceso de globalización a través del caso de Barcelona. Con la globalización y la transformación de la economía de las ciudades hacia los servicios, la gestión del espacio público y la diversidad se vuelve más compleja: aumenta la diversidad social y cultural de los habitantes de la ciudad, aumenta el número de visitantes y también la diversidad de actividades económicas de la ciudad. El análisis de la gestión del espacio público, por lo tanto, puede entenderse como una parte específica de la gestión de la transformación urbana en la globalización.

El proceso de liberalización de la economía ha significado un aumento de flujos financieros, de bienes y de personas que ha tenido un impacto profundo en la morfología de las ciudades y en su papel en el desarrollo económico. En primer lugar, la reestructuración de los estados nacionales ha dado más autonomía a las ciudades y regiones metropolitanas para que puedan competir en la escena global (BRENNER, 2004). A la vez, los actores locales en estas ciudades han aprovechado la oportunidad para generar sus propios mecanismos y políticas para competir, adaptando a sus tradiciones y su contexto institucional las presiones para la competitividad en el escenario global (LE GALÈS, 2002).

En segundo lugar, en este marco de creciente autonomía de las ciudades y regiones, las

políticas locales para la cohesión social han tendido a sustituir a las políticas centralizadas de ciudadanía social. Se ha profundizado en el desarrollo de políticas específicas para diferentes grupos sociales y/o culturales, que se han implantado a través de la implicación de una gran diversidad de actores gubernamentales y no gubernamentales, incluyendo la UE, los gobiernos nacionales, regionales y locales, actores privados y actores de la sociedad civil (EIZAGUIRRE & *al.*, 2012). Así pues, estas políticas para la cohesión social se han articulado a través de mecanismos de gobernanza multinivel en los cuales distintos tipos de actores están engarzados, aunque los mecanismos de participación muchas veces no son claros ni transparentes, y no todos los actores tienen el mismo tipo de acceso a la toma de decisiones (SWYNGEDOUW, 2005). Como parte de estas políticas de cohesión, las ciudades han desarrollado diferentes prácticas y discursos sobre la gestión del espacio público, la participación y la gestión misma de la ciudad, con el objetivo de hacer compatibles la existencia de una gran diversidad social y cultural, la diversificación de actividades económicas, la aparición de flujos de visitantes y de población flotante que usa la ciudad de forma temporal y la cohesión social.

Este artículo analiza el surgimiento y evolución de estos discursos y prácticas en la ciudad de Barcelona. A partir de los años noventa del siglo XX, esta ciudad entra en los circuitos globales con un aumento de visitantes y de inversiones, así como la recepción de un importante flujo de población extranjera que viene a residir en la ciudad. Este conjunto de cambios, que se dan de

forma rápida, implica el surgimiento de nuevas prácticas y discursos para la gestión de la diversidad que implican la elaboración de nuevos instrumentos políticos (*policy instruments*), principalmente vinculados a la idea de civismo y civilidad que se suman a los que ya se habían desarrollado con anterioridad.

Así pues, el artículo presta atención a la evolución de la gobernanza de la diversidad, entendiéndola como parte de los esfuerzos de los gobiernos locales para desarrollar modelos que combinen competitividad económica y cohesión social. A partir del análisis de los diferentes tipos de instrumentos desarrollados, el artículo analiza la evolución de esta gobernanza a lo largo del tiempo, parando atención a tres periodos: un primer periodo de desarrollo de los derechos de ciudadanía social en los años 80, otro de aparición de nuevos instrumentos políticos centrados en el respeto y la autoridad en nombre del civismo a partir de finales de los 90, y un tercer periodo que se caracteriza por el replanteamiento de la gestión de la diversidad en base a la co-gestión y la implicación ciudadana.

El artículo se organiza en un sentido cronológico, analizando el tipo de instrumentos políticos desarrollados en cada etapa. La primera parte del artículo analiza el concepto de instrumento político y plantea el debate de la gestión de la diversidad en la ciudad. En la segunda parte se analiza el caso de Barcelona y como se van generando nuevos instrumentos políticos para gestionar esta diversidad a medida que se va haciendo más compleja. Finalmente, en la tercera parte se extrapolan algunas conclusiones del caso de Barcelona para el conjunto de las ciudades europeas.

## 2. Instrumentos políticos y modelos de gobernanza

La gestión de la diversidad en las ciudades ha sido un tema central en la sociología desde que el crecimiento urbano ligado a la industrialización fijara a la ciudad como un objeto de estudio. La investigación en sociología se ha preocupado desde sus inicios por cómo surge el respeto entre individuos extraños y diferentes que conviven en el espacio urbano y como los diferentes intereses se combinan en la ciudad<sup>1</sup>.

Estos estudios iniciales ponen énfasis en el surgimiento de la ciudadanía como marco para la convivencia dentro de la diversidad, en contraste con las sociedades premodernas donde la comunidad no dejaba espacio a la individualidad (GELLNER, 1995). En la ciudad preindustrial conviven clases diversas con diferentes poderes adquisitivos y capacidades (SENNETT, 2011, pp. 169-174), y en ella la vida local de barrio y la vida urbana se entrecruzan. SENNETT (2011) ha puesto de relieve que esto es posible gracias al surgimiento de la civilidad, entendida como actividad que protege a la gente entre sí y sin embargo le permite disfrutar de la compañía de los demás. Dicho de otro modo, en la ciudad es posible construir formas de sociabilidad sobre la distancia social que existe con los extraños. Esta civilidad, basada en el establecimiento de vínculos que parten de la distancia social, se institucionaliza geográficamente en el espacio público (SENNETT, 2011).

A principios del siglo XX la escuela de Chicago se encargaría de analizar cómo se gestiona este espacio público y como se distribuyen los diferentes grupos sociales, étnicos y culturales en la ciudad industrial. Este interés por la diversidad en la ciudad y por la sociología urbana decae en cierta medida a mitades del siglo XIX, cuando la estandarización de estilos de vida, las políticas estatales de bienestar y la organización de la producción hacen disminuir el interés en las ciudades, y surge una voluntad de racionalizar y ordenar el espacio urbano con criterios funcionalistas. Sin embargo, con la consolidación del capitalismo flexible las ciudades y la diversidad que contienen se convierten de nuevo en centro de atención preferente en las ciencias sociales. Desde la economía neoinstitucionalista se pone énfasis en la diversidad como condición necesaria para la innovación y la generación de conocimiento (SCOTT, 2008), mientras que la sociología urbana se interesa por cómo se gestiona la ciudad en un contexto de diversidad y heterogeneidad social (BUCK & GORDON, 2005). Los estudios sobre gobernanza urbana se han interesado en entender cómo se gobierna la diversidad, a través de qué mecanismos y formas de negociación y representación de colectivos. En las ciudades europeas, donde ha habido un fuerte liderazgo público, se ha perseguido la cohesión social, entendida como la cohabitación de grupos sociales distintos en la ciudad (LE GALÈS, 2002; SAVITCH & KANTOR,

<sup>1</sup> Simmel aborda la cuestión desde el punto de vista de la transformación individual al habitar la ciudad, mientras que Weber analiza como los diferentes intereses de los habitantes

convergen en intereses económicos comunes y en una organización social compleja dando lugar a regulaciones para gestionar la vida en común.

2010). Desde este punto de vista se han analizado las diferentes formas de gobernanza que combinan cohesión social y competitividad económica, dando mayor o menor peso a diferentes tipos de actores privados y de la sociedad civil.

Estas formas de gobernanza se pueden analizar a través de tener en cuenta el tipo de instrumentos que utilizan para desarrollar políticas y a los actores que involucran a través de estos instrumentos. La perspectiva de los «*policy instruments*» es útil para analizar las dinámicas de gobernanza contemporáneas ya que permite ver la transformación de las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados prestando atención a la combinación de instrumentos clásicos de gestión con instrumentos nuevos más propios de la gobernanza que de un gobierno tradicional (LASCOURMES & LE GALÈS, 2007). Como se combinan los diferentes instrumentos y en qué campos específicos se usan unos u otros es fruto de las relaciones de poder y la correlación de fuerzas entre diferentes actores que participan en la gobernanza de la ciudad. Un *policy instrument* puede ser definido como «un dispositivo que es a la vez técnico y social, que organiza las relaciones sociales específicas entre el estado y aquellos a los que se dirige, de acuerdo con representaciones y significados que lleva inscritos. Es un tipo particular de institución, un dispositivo técnico con el objetivo genérico de llevar un concepto concreto de la relación entre política y sociedad y sostenido por un concepto de regulación» (LASCOURMES & LE GALÈS, 2007; LE GALÈS, 2010). La concepción de instrumento político parte del concepto de dispositivo que tiene una dimensión técnica y una dimensión social. La dimensión técnica se refiere a los procedimientos, la mediación y la legislación, mientras que la dimensión social incluye la representación de intereses y los símbolos. Así, un instrumento político no es solo una forma técnica de afrontar un problema político sino también una forma de representarlo simbólicamente y de enmarcar quien está legitimado o no para participar en su resolución. De esta forma, los instrumentos políticos contribuyen a estructurar las políticas públicas y los modos de gobernanza de acuerdo a su propia lógica. Por lo tanto, los instrumentos políticos son una herramienta de poder, no son neutrales y son construidos socialmente (es en este sentido que son «instituciones»).

La perspectiva de los *policy instruments* ha sido utilizada para analizar la configuración de modelos de gobernanza, atendiendo a la

combinación de instrumentos políticos viejos. Su análisis permite ver qué tipo de relación se establece entre gobernantes y gobernados. LASCOURMES & LE GALÈS (2007) definen cinco grandes tipos de instrumentos políticos que se basan en diferentes formas de legitimidad: a) los legislativos y regulatorios, basados en la capacidad de los representantes de imponer medidas en favor del interés general, b) los económicos y fiscales, basadas en la eficiencia socioeconómica, c) los basados en acuerdos e incentivos, cuya legitimidad se basa en la implicación de la ciudadanía, d) los basados en la información y la comunicación, que se legitiman por la importancia de dar información y cuentas a la ciudadanía, y e) los estándares *de jure* y *de facto* y la recolección de mejores prácticas, cuya legitimidad se basa en criterios científicos y/o técnicos.

Si bien esta perspectiva sirve para desarrollar análisis de los diferentes modelos de gobernanza urbana que se desarrolla en una ciudad o incluso en un país (LE GALÈS, 2010), en este artículo la utilizaremos para analizar un campo específico de la gobernanza urbana: la gestión de la diversidad en el espacio público: diversidad en sentido amplio (cultural, pero también de clases) y diversidad de usos en el espacio público. El análisis de un campo específico de la gobernanza urbana de la ciudad de Barcelona, por otra parte, ampliamente estudiada (BLANCO, 2015; BLANCO & *al.*, 2011; DEGEN & GARCÍA, 2012; GARCÍA, 2003, 2008), nos sirve para matizar algunas visiones sobre la existencia de un 'modelo Barcelona' y para entender su dinámica de transformación a lo largo del tiempo.

En este artículo entendemos la gobernanza como un proceso dinámico que se transforma a lo largo del tiempo, aunque algunos de sus elementos se institucionalizan pudiendo dar lugar a continuidades que pueden ser interpretadas como un modelo de gobernanza. El análisis de los instrumentos políticos y su combinación permite entender este proceso de cambio. El objetivo del artículo es analizar la transformación de las políticas para la cohesión social en la ciudad de Barcelona como indicador de la transformación más general de su gobernanza. Desde este punto de vista, analizaremos la combinación de viejos y nuevos instrumentos políticos a lo largo de los años noventa y dos mil para la cohesión social prestando atención tanto a su orientación en términos técnicos y legislativos como a su dimensión simbólica y de representación.

### 3. Instrumentos para la gestión del espacio público y la diversidad en Barcelona

#### 3.1. El retorno de la democracia y la apuesta por la ciudadanía social (1979-1992)

Como ya se ha apuntado, la transformación urbanística de la ciudad de Barcelona y su modelo de gobernanza a partir de 1979 han sido ampliamente estudiados, prestando atención a como posibilitaron el cambio de modelo productivo de la ciudad y su asentamiento en los circuitos globales. El llamado 'modelo Barcelona' salta a la fama después de la organización de los Juegos Olímpicos de 1992, cuando desde el mismo ayuntamiento se promueve la exportación de dicho modelo a otras ciudades. El liderazgo público, la existencia de mecanismos de participación o consulta ciudadana y la planificación estratégica son elementos centrales de este modelo exportado.

Más que reiterar estos análisis, aquí se quiere analizar meramente un aspecto concreto: cómo se concibe y gestiona la diversidad social a lo largo de esta transformación y qué instrumentos políticos se establecen para gestionarla. Sin embargo, es imprescindible referirse brevemente al conjunto del proceso. La reinstauración de los ayuntamientos democráticos a partir de 1979 implica la implantación de política locales para la cohesión social y el crecimiento económico en las grandes ciudades españolas, intentando impulsar la ciudadanía social. Sin embargo, para entonces el modelo de gobernanza de la ciudad ya había consiguado su primera transformación. En 1979, el nuevo gobierno local, liderado por el partido socialista con el apoyo del partido comunista, establece una agenda de mejora de las condiciones de vida de la clase trabajadora a través de una serie de reformas urbanísticas, reformas de la administración y la puesta en marcha de nuevos servicios y equipamientos destinados a reforzar la ciudadanía social. En ese periodo, el alcalde Pasqual Maragall sostiene que el objetivo es convertir Barcelona en una ciudad con «el mejor nivel de vida obrera de Europa»<sup>2</sup>. En este objetivo, el espacio público y su uso tienen un papel central. Se implantan una serie de instrumentos dirigidos a implicar a la ciudadanía

en la toma de decisiones, especialmente en lo referente a la configuración del espacio público, que se sustentan en la idea de profundizar en los derechos de ciudadanía recién implantados. Estos mecanismos de participación sirven para fortalecer una agenda de mejoras que implica inversiones importantes en los barrios más desfavorecidos de la ciudad y la creación de nuevos espacios de sociabilidad y de vida pública (DEGEN, 2008). En la misma línea de fortalecer derechos de ciudadanía, se potencia la creación de nuevos equipamientos públicos de carácter cultural de gestión pública con el objetivo de garantizar el acceso a la cultura y el fomento de la creatividad cultural (centros cívicos, escuelas, bibliotecas, etc.) (RODRÍGUEZ MORATÓ, 2008). Se consolida así un modelo de gobernanza que combina instrumentos clásicos propios de la democracia representativa (por ejemplo, el establecimiento de planes parciales y de planes de reforma interior) con instrumentos de deliberación y pacto con los ciudadanos y la sociedad civil, que participa a través de distintos foros.

En esta etapa el reto de la diversidad se entiende en clave de diversidad social: para el ayuntamiento de Maragall había que superar la división histórica entre clase obrera y burguesía que había marcado la historia de la ciudad en el siglo XX. Sin embargo, existe también una diversidad cultural generada por la llegada de inmigración del resto del estado durante los años cincuenta y sesenta. Si por un lado se fomenta un programa redistribuidor y participado por los ciudadanos, por el otro se ponen en marcha una serie de programas orientados a fomentar el orgullo cívico como elemento de cohesión social<sup>3</sup>, y de la ciudad como un crisol de culturas. Así, las políticas culturales vinculan la recuperación de una identidad de ciudad en la que tienen cabida tanto la recuperada cultura catalana y sus tradiciones como hechos culturales de otras zonas de España, especialmente de Andalucía. Esta estrategia se lleva a cabo con el impulso de las identidades de barrio a través de las fiestas populares tradicionales y la implicación de las asociaciones de vecinos y asociaciones culturales.

Por lo tanto, las principales estrategias para gobernar la diversidad son a) fortalecer los derechos de ciudadanía social y la calidad de vida de los ciudadanos de Barcelona con un claro programa redistributivo y b) generar una

<sup>2</sup> NEL-LO, O. Barcelona, Continuidad o ruptura? <http://oriolnello.blogspot.com.es/2015/06/barcelona-continuidad-o-ruptura.html> consultado por última vez el 31 de agosto de 2017.

<sup>3</sup> Estos programas van ligados a la mejora del espacio público y al embellecimiento general de la ciudad, así como a el planteamiento de retos colectivos, el mayor de los cuales es la candidatura de los Juegos Olímpicos.

imagen de ciudad y una cultura local que recoja y ponga en valor la diversidad cultural existente. Ambos objetivos se llevan a cabo a través de instrumentos de deliberación y participación de la ciudadanía.

Como señala M. GARCÍA (2008, p. 101), con la nominación olímpica de 1986 este modelo se transforma. En primer lugar, se institucionaliza la participación ciudadana a través de la descentralización de la administración (creación de distritos y gobiernos de distrito) y el establecimiento de reglamentos para la participación. En estos reglamentos se consolida el papel consultivo de la ciudadanía y el carácter no vinculante de las decisiones tomadas en los foros en las que esta participa, fortaleciendo los instrumentos clásicos de desarrollo de políticas. En segundo lugar, en nombre de la eficiencia y la necesidad de afrontar la gran transformación urbanística de la ciudad se establecen mecanismos de colaboración público-privada y se refuerzan los mecanismos de toma de decisiones por parte del ayuntamiento, que negocia con el resto de administraciones las inversiones y los equipamientos que necesita la ciudad.

La transformación olímpica implica empezar a entender la ciudad como un escaparate para los flujos internacionales, de forma que el espacio público ya no se diseña solamente en clave de ciudadanía social sino también para reforzar la imagen internacional de la ciudad y su economía simbólica, cosa que implica transformaciones radicales de algunos barrios, no exentas de polémica, como el barrio de la Barceloneta, que se transforma para promover el frente litoral de la ciudad.

La celebración de los juegos conlleva un crecimiento notable de la diversidad en la ciudad, debido a su transformación económica y la llegada de flujos migratorios a partir de finales de los noventa. A lo largo de esa década, la ciudad de Barcelona deja definitivamente atrás su pasado industrial para presentarse como una ciudad de servicios avanzados y un centro de atracción de turismo, a la vez que consolida la celebración de grandes eventos y ferias. Los trabajadores de la ciudad de Barcelona se orientan al sector servicios, cosa que diversifica las condiciones económicas y las necesidades materiales de los ciudadanos. A la vez, la vida social en el espacio público también se diversifica, como lo hacen los estilos de vida. La consolidación del turismo, que no para de crecer desde entonces, y la celebración de grandes eventos también hace aumentar de forma sustantiva

el número de visitantes a la ciudad que hacen más intenso el uso del espacio público. Finalmente, la transformación económica implica la atracción de población extranjera a la ciudad a partir de 1996, especialmente del norte de África y de Sudamérica. Por esas fechas, en el año 1997, el carismático alcalde Pasqual Maragall dimite de su cargo y es sustituido por Joan Clos, quien profundiza un giro empresarial en la gobernanza de la ciudad que tiene un impacto en la gestión de la diversidad.

### 3.2. La gestión del espacio público y de la diversidad en la Barcelona global (1992-2011)

En efecto, después de los juegos olímpicos la ciudad se ha establecido como un nodo en los circuitos globales, y el ayuntamiento promueve una transformación de la gestión de orientación más gerencial que permita la atracción de negocios. Esta transformación implica la creación de nuevos instrumentos políticos y la 'racionalización' de instrumentos tradicionales en nombre de la eficiencia económica. Desde el punto de vista de la gestión de la diversidad y del espacio público, se revierte la lógica de la etapa anterior. Se considera que los derechos de ciudadanía están plenamente implantados y que se necesitan instrumentos para garantizar tanto el cumplimiento de los deberes de los ciudadanos para lo público como el respeto al espacio público por parte de los visitantes de la ciudad. Las nuevas medidas que se toman de gestión de la diversidad y del espacio público se hacen, pues, en nombre de la preservación del modelo de cohesión social consolidado durante los años ochenta.

Antes de entrar a detallar estas medidas, conviene profundizar en esta concepción sobre el despliegue de los derechos de ciudadanía y su evolución. Como hemos visto, durante los años ochenta, las políticas locales habían ido orientadas a fomentar la ciudadanía social a través de políticas culturales, sociales y de implicación de la ciudadanía. Estos esfuerzos se enmarcaban en el desarrollo en paralelo de políticas sociales a otros niveles de gobierno que garantizarían el acceso a servicios básicos como la educación y la salud. Sin embargo, a lo largo de los años 90 parte de este modelo se debilita.

Tal y como han analizado numerosos autores (BUCK & GORDON, 2005; CANO & *al.*, 2016;

GARCÍA & JUDD, 2012; SAVITCH & KANTOR, 2010) la entrada de las ciudades en la lógica de la competitividad global ha implicado la búsqueda de modelos virtuosos que combinen competitividad económica y formas de cohesión social a través de mecanismos de gobernanza urbana. La cohesión social es invocada sin tener una definición precisa, pero incluye tanto los valores comunes y la cultura cívica como el orden y control sociales, así como formas de solidaridad y de redes sociales (BUCK & GORDON, 2005). Así el concepto hace referencia tanto al orden social como a las desigualdades, siendo suficientemente amplio para dar cabida a diferentes tipos de políticas, a veces contradictorias entre sí, con el objetivo de fomentar la cohesión social. Por lo tanto, estos enfoques centrados en la cohesión social pueden basarse o no en el fortalecimiento de derechos de ciudadanía, y/o reforzar mecanismos de control social.

En lo que respecta a la competitividad, las ciudades han promovido convertirse en centros de innovación y creatividad, y en el desarrollo de una economía de servicios avanzados. Esta reestructuración económica ha traído varias consecuencias. No solo ha implicado que los centros urbanos sean no solo espacios clave para la producción simbólica (SCOTT, 1997, 2008), sino también espacios para la inversión financiera y especulativa, es decir, en productos en sí mismos (HARVEY, 2013). Esto implica la aparición de actores globales que intervienen en la gestión de la ciudad, hacen más compleja su gobernanza y desempoderan a los ciudadanos a la hora de definir elementos como el espacio público.

En segundo lugar, la transición a la economía de servicios avanzados ha contribuido a diversificar y hacer más heterogéneos los estilos de vida, acabando con la homogeneidad generada por el sistema fordista de producción y haciendo aparecer múltiples usos de la ciudad. La atracción de trabajadores cualificados con mayor poder adquisitivo ha coadyuvado a la emergencia de procesos de gentrificación de determinados barrios y centros urbanos. Por otro lado, la concepción de la ciudad como producto se encuentra también en la industria turística, que explota los recursos colectivos de la ciudad a través de ofrecer la experiencia de 'vivir' la ciudad. Esta industria turística se basa en explotar comercialmente el espacio social urbano, cosa que crea conflictos y puede generar la pérdida de dicho espacio social si los habitantes de la ciudad dejan de percibir el espacio como propio. La industria turística utiliza el capital simbólico colectivo construido

durante años para atraer a visitantes a la ciudad. En su búsqueda de la atracción de visitantes e inversiones, los gobiernos locales han promovido prácticas de marketing y *branding* basadas precisamente en promocionar estas estrategias (VICCARI HADDOCK, 2010). Por lo tanto, desde el punto de vista de derechos de ciudadanía, todos estos procesos contribuyen a debilitar la capacidad de la ciudadanía para decidir sobre el modelo de ciudad en favor de actores económicos globales. Como veremos más adelante, esto ha repercutido en el surgimiento de movimientos sociales urbanos que reclaman el 'derecho a la ciudad'.

No obstante, a principios del siglo XXI el diagnóstico de la administración barcelonesa es que, una vez consolidados los derechos de ciudadanía y con los cambios económicos y sociales que sufre la ciudad, hace falta un nuevo contrato social para el uso de la misma. La visión del ayuntamiento parte de una concepción del civismo como un modo de convivencia pacífica entre desconocidos y seres anónimos que se hace necesario en espacios densamente poblados. La contigüidad exige educación cívica, respeto y un cierto autocontrol por parte de las personas que comparten bienes públicos. El civismo es la virtud que posibilita esta clase de convivencia entre ciudadanos anónimos (CAMPS & GINER, 1998). Por lo tanto, si los derechos de ciudadanía están ya consolidados, hace falta hacer hincapié en los deberes de ciudadanía que exige esta condición.

Para lanzar este contrato, se ponen en marcha una serie de medidas de búsqueda de pactos y consensos, a la vez que se promueven medidas regulatorias para garantizar la autoridad de la administración pública para garantizar el interés general. Tal y como ha mostrado GALDON-CLAVELL (2015), en el año 2003 el gobierno municipal encara la cuestión a través del fomento del 'civismo y la convivencia', poniendo en marcha un plan de promoción del civismo orientado a la sensibilización de la ciudadanía. El plan incluye actuaciones en los medios de comunicación y en los centros educativos, así como el desarrollo de planes de civismo de distrito. A la vez, se pusieron en marcha actuaciones de mejora del espacio público por parte del ayuntamiento para reforzar la petición de 'civilidad' en el uso del espacio público.

A la vez que se lanza este plan el ayuntamiento pone de manifiesto la necesidad de herramientas coercitivas para garantizar el civismo en el espacio público, razón por la cual se impulsa

una «ordenanza de medidas para garantizar la convivencia ciudadana en la ciudad de Barcelona». En la exposición de motivos se plantea la transformación de la ciudad en los siguientes términos:

No hay ninguna duda que hoy en día convergen en nuestra ciudad situaciones y hechos que requieren con inmediatez respuestas para facilitar un clima de convivencia [...] La ciudad de Barcelona, tal y como pasa con cualquier otra gran ciudad, está viviendo en los últimos años una serie de transformaciones del que era su entorno tradicional. Sin pretender ir a fondo en relación a las causas que afectan la convivencia o el civismo, se pueden citar aquí dos fenómenos. En primer lugar, el fenómeno derivado del crecimiento de la movilidad geográfica y la globalización económica que tiende a mezclar poblaciones procedentes de diversas culturas. Pese que en Barcelona la multiculturalidad es un fenómeno relativamente poco importante en relación con el incivismo, sí que plantea la necesidad de dar solución a la convivencia entre normas culturales distintas. En segundo lugar, se observa un fenómeno más directamente relacionado con las formas de incivismo presentes hoy en Barcelona: las que nacen no de las dificultades de convivencia entre culturas diferentes, sino de la pérdida de normas culturales propias, y que deriva, por lo tanto, en una situación de anomia, de falta de sentido, en la que los individuos no saben cómo tienen que orientar su conducta al no estar socialmente bien delimitada. Un cierto debilitamiento de la conciencia de pertenencia a una comunidad contribuye a diluir el sentido del a convivencia. A partir de aquí, todo tipo de comportamiento es posible, porque falta la noción de límite.

Como se puede observar en el fragmento, el problema de la convivencia reside no solo en la diversidad cultural creciente, sino también (y principalmente) en la pérdida de sentimiento de comunidad generada por la globalización, que hace olvidar los deberes que implica formar parte de una comunidad. Se justifica así la necesidad de una mayor regulación del uso del espacio público por parte de los poderes públicos, si bien esta tiene lugar en paralelo a campañas de concienciación y educación. La imposición de esta ordenanza significa un cambio sustancial en la concepción del espacio público del ayuntamiento en los años ochenta, en la que se asume el espacio público como un espacio negociado (DEGEN, 2008) en cuya definición puede participar la ciudadanía. Se entiende ahora que el debilitamiento comunitario

y la llegada de otras culturas y usos hace imposible esta negociación. La ordenanza regula el uso del espacio público penalizando actividades vinculadas a la economía informal (venta ambulante), la prostitución o la mendicidad, por considerar que son actividades «que perturban la tranquilidad y el sosiego en el que hay que desarrollar la vida urbana». También incluye la regulación de la generación de ruido, las formas de circular por la ciudad (uso de bicicletas, patines, *skateboards*) y la degradación del mobiliario urbano y del espacio público (en el que se incluye la realización de pintadas y *grafittis*).

Barcelona fue pionera en España en la creación de este tipo de regulaciones, a la que seguirían varias ciudades españolas. De hecho, la Federación de Municipios y Provincias de España (FEMP) elaboró una ordenanza tipo para ponerla a disposición de aquellos ayuntamientos que quisieran desarrollar su propia legislación. Siguiendo el ejemplo de Barcelona, en la región metropolitana de Barcelona se generalizó la gestión del espacio político a través de mecanismos de control social basados en la regulación y en la imposición de sanciones. A la vez, la ordenanza recibió críticas considerables por parte de los movimientos sociales y parte de la sociedad civil, que apuntaba a una pérdida de la capacidad de autogestión del espacio público y la imposición de un modelo de ciudad empresarial<sup>4</sup>. Además del énfasis sobre el control social, el impulso de macroproyectos sin un apoyo claro de la sociedad civil, como fue el caso del *Fòrum de les Cultures 2004* debilitó el fuerte apoyo que había recibido la administración socialista desde 1979. Para paliar esta tendencia, en 2007, antes de finalizar su tercer mandato, el alcalde Joan Clos se retira y es sustituido por Jordi Hereu. El nuevo alcalde trata de recuperar el vínculo con la ciudadanía a través de mecanismos de participación con un mayor énfasis en los barrios. Desde este punto de vista se impulsa el nivel administrativo de barrio y se crea la figura de consejero de barrio. Asimismo, se crean los consejos de barrio como espacio de participación de proximidad donde los vecinos tienen capacidad de discutir con la administración sobre la gestión del espacio público y las intervenciones sobre el mismo. Los consejos de barrio quieren promover la planificación estratégica de los barrios y el impulso de medidas de convivencia a través de la participación de entidades y vecinos. Pese a esta vuelta a una perspectiva basada en el fomento de la ciudadanía social, las ordenanzas del civismo aprobadas en el

<sup>4</sup> Los movimientos sociales de la ciudad organizaron una campaña contra la ordenanza a la que se sumaron varios

colectivos como SOS Racisme.

mandato anterior no son derogadas. Por otro lado, los consejos de barrio se convierten en un espacio de intercomunicación con la administración, pero con poca capacidad de participación efectiva por parte de los vecinos<sup>5</sup>.

Estos intentos de mayor proximidad al ciudadano y aumento de la participación no logran mejorar las relaciones con la sociedad civil barcelonesa, que es especialmente crítica con la gestión del espacio público, la criminalización de ciertas conductas y el aumento de la presencia de turistas y actividades vinculadas al ocio en la ciudad. Estas visiones críticas aumentan con la agudización de la crisis económica, la imposición de políticas de austeridad y el aumento de las desigualdades sociales.

### 3.3. Crisis y nuevos discursos y prácticas sobre el espacio público y la gestión de la ciudad (2011-2016)

Las elecciones municipales de mayo de 2011 significan la pérdida de la alcaldía socialista que había gobernado la ciudad desde 1979 bajo cuatro alcaldes diferentes (Narcís Serra, Pasqual Maragall, Joan Clos y Jordi Hereu). La alcaldía es ocupada por un nuevo gobierno conservador liderado por Convergència i Unió (CiU), que, a pesar de todo, gobierna con mayoría simple con el apoyo del Partido Popular. Los partidos conservadores en el consistorio, que ya habían dado apoyo a las ordenanzas del civismo durante el mandato socialista, las endurecen una vez en el gobierno, a la vez que eliminan los mecanismos de negociación del espacio público que se habían consolidado en la etapa anterior, en favor de una perspectiva basada en el control social. Significativamente, se flexibilizan los Planes de Usos, la normativa para negociar entre vecinos y comerciantes los usos del espacio público, dando una mayor capacidad de intervención a los actores privados en el espacio público<sup>6</sup>, y se modifican legislaciones para permitir un uso más intenso del espacio público por parte de actores privados, principalmente por parte de las empresas de restauración y ocio (DÍAZ ORUETA & *al.*, 2018). También se eliminan mecanismos de planificación estratégica que permitían la negocia-

ción y la acción concertada entre actores de la ciudad en distintos ámbitos como el cultural, o el de desarrollo económico. Por tanto, asistimos al debilitamiento de los instrumentos basados en la consulta y la participación en favor de nuevas legislaciones que fortalecen el papel de los actores privados y la utilización por parte de los mismos del espacio público, en especial en lo que se refiere a la industria del ocio y del turismo (CANO & *al.*, 2016). Por otra parte, en 2011 la ordenanza del civismo es endurecida<sup>7</sup> y se aplican para penalizar actividades que pese a estar incluidas en la ordenanza, no se habían perseguido hasta entonces, como la prostitución o la mendicidad, especialmente en el centro de la ciudad.

La victoria del partido conservador CiU se explica en gran medida por el auge del movimiento de los indignados durante la campaña electoral de las municipales y la incapacidad de los partidos de izquierdas (PSC e ICV) de obtener votos en ese contexto. Con esta movilización se inicia un periodo de conflicto social en el que los usos del espacio público son centrales. El movimiento 15M entiende el espacio público como espacio de deliberación y llama a «ocupar las plazas», mientras que aumenta la represión policial en las movilizaciones y se aprueban nuevas regulaciones restrictivas sobre el uso del espacio público. La descentralización del movimiento en los barrios, que tiene lugar en junio de 2011 implica un énfasis en los debates y discursos sobre el derecho a la ciudad y la importancia de la implicación ciudadana en la gestión y planificación de los barrios. De hecho, las distintas asambleas sociales de los barrios de la ciudad (llegan a haber 23) impulsan nuevos espacios públicos y nuevos espacios de encuentro, alquilando u ocupando edificios y solares. De esta iniciativa surgen centros sociales, espacios comunitarios al aire libre como huertos urbanos y plazas, etc.

El endurecimiento de la ordenanza del civismo y su utilización para reprimir algunas actividades en el espacio público son respondidas con nuevas formas de organización y nuevas movilizaciones alrededor del 15M<sup>8</sup>. Sin embargo, el aumento de la perspectiva de control social del espacio público no se da solamente a escala local, sino que también se da una

<sup>5</sup> Información a partir del Análisis de Raons Públiques publicado en La Trama Urbana <https://latramaurbana.net/2015/09/09/que-fem-amb-els-consells-de-barri/> consultado en 8 de febrero de 2017

<sup>6</sup> El más significativo es la modificación del Plan de Usos de Ciutat Vella de 2013 que retira la moratoria de construir hoteles y permite la aparición de más negocios vinculados a la restauración y al ocio, a la vez que se modifica la legislación sobre las terrazas de bares y restaurantes para darles mayores facilidades.

<sup>7</sup> La Vanguardia, 18/01/2012 'Barcelona prohibirà consumir alcohol en la calle' <http://www.lavanguardia.com/encatala/2012/01/18/54244571767/barcelona-prohibira-consumir-alcohol-carrer-envasos.html> (consultado en 8 de febrero de 2017).

<sup>8</sup> A parte del debate más significativo sobre el espacio público en este período, referido a la Acampada de los indignados en la Plaza Catalunya, la represión de la prostitución en el distrito de Ciutat Vella es respondido con la creación de la plataforma «Putas indignadas».

intervención por parte de otros niveles de gobierno. En 2012, el gobierno de la Generalitat establece mecanismos de colaboración ciudadana en la identificación de responsables de desórdenes públicos y la «violencia urbana»<sup>9</sup>, a la vez que impulsa una oleada represiva a través de la policía autonómica. Por su parte, el gobierno central impulsa la ley orgánica de protección ciudadana (LO 4/2015) que da una alta discrecionalidad a los cuerpos de seguridad del estado a la hora de imponer sanciones previstas en materia de seguridad ciudadana.

Sin embargo, la legitimidad de este aumento del control social se debilita y es abiertamente cuestionado por la ciudadanía. Mientras que en el periodo de crecimiento económico la necesidad de gestionar el espacio público a través de mecanismos de control social se justificaba por el crecimiento de la diversidad cultural, la pérdida de lazos comunes y el incumplimiento de los deberes de ciudadanía, con la crisis económica y los recortes los derechos de ciudadanía social se han debilitado considerablemente, a la vez que los movimientos sociales que surgen a partir del movimiento 15M apelan a la reconstrucción de lo común. El movimiento actúa en una doble vía: por un lado, se descentraliza a escala barrial para construir nuevas iniciativas comunitarias, y por el otro intenta frenar la aprobación de recortes impugnando la validez de la democracia parlamentaria. En junio de 2011 se promueve la acción de rodear el parlamento de Cataluña para imposibilitar la actividad parlamentaria y evitar la aprobación de los recortes impulsados por el gobierno de la Generalitat. Este ejercicio se salda con múltiples detenciones y la incapacidad de paralizar la aprobación de los recortes<sup>10</sup>.

Pese al aparente fracaso del movimiento, a partir de 2014 se empieza a fraguar una candidatura impulsada desde los movimientos sociales que recoge gran parte del ideario y las propuestas lanzadas desde el 15M. Nace así la plataforma Barcelona en Comú BeC). Si anteriormente se apelaba a la necesidad del control social por parte de la administración ante la pérdida de sentimiento de pertenencia, desde el movimiento de los indignados y los movimientos políticos afines que surgen de él se llama a una

reconstrucción de la comunidad y un refuerzo de los mecanismos de participación y debate. Si bien se apela a las propuestas de los primeros mandatos del ayuntamiento socialista basadas en la ciudadanía, se pone el acento en la necesidad de fortalecer el papel de los ciudadanos ante las empresas globales y los intereses financieros internacionales. A partir de 2015, recogiendo propuestas políticas lanzadas desde la sociedad civil y los movimientos sociales, el nuevo gobierno municipal encabezado por Ada Colau, considera en primer lugar la necesidad de negociar el espacio público, y las diferentes relaciones de poder entre los actores involucrados. En un contexto de globalización y de crecimiento de las inversiones internacionales en la ciudad, el nuevo consistorio entiende el espacio público como el producto colectivo de los habitantes de la ciudad, como comunes urbanos construidos colectivamente que determinados actores se apropian para desarrollar su negocio. La negociación sobre los usos y diseño del espacio público tiene que responder, pues a estas diferentes relaciones de poder.

Si bien no se renuncia a los pilares del modelo de crecimiento económico de la ciudad (celebración de grandes eventos, turismo y crecimiento de las empresas vinculadas al conocimiento), se considera necesario garantizar un mayor protagonismo de la ciudadanía a través de una mayor participación y el desarrollo de políticas sociales que reviertan los efectos negativos de dicho modelo. Esta concepción se traduce en la puesta en marcha de nuevas medidas que incluyen '*policy instruments*' de carácter coercitivo hacia determinados sectores económicos para revertir su situación de dominación en el debate sobre el modelo de ciudad. Así, se ha multado a las entidades que mantienen pisos vacíos en la ciudad, se quiere contratar solo a empresas energéticas que ofrezcan medidas para paliar la pobreza energética y se han establecido límites al desarrollo de hoteles y al alquiler de apartamentos y pisos. A la vez, se han reforzado los instrumentos de participación y discusión a varios niveles, estableciendo mecanismos deliberativos sobre reformas urbanas, o un ambicioso plan de participación ciudadana en el desarrollo de inversiones sobre el espacio público para los cuatro años de mandato<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Después de la huelga general del 29 de marzo de 2012 se puso en marcha una web de delaciones (que finalmente fue retirada) y se aumentó la presión policial por parte del gobierno catalán con aumento de los antidisturbios y una petición de endurecimiento del código penal <http://www.20minutos.es/noticia/1360189/0/conseller-puig-mossos-antidisturbios/web-violentos/> visto el 31 de agosto de 2017.

<sup>10</sup> Actualmente hay 8 condenados a tres años de prisión por los hechos del Parlament. Pese a su absolución por parte

de la Audiencia Nacional, recibieron una sentencia posterior del Tribunal Supremo.

<sup>11</sup> Se trata del programa «Decidim Barcelona» <https://decidim.barcelona/?locale=es> (consultado en 22 de febrero de 2017). Una valoración sobre la eficacia de estos instrumentos y del grado de implicación de la ciudadanía queda fuera del alcance de este artículo.

La FIG. 1 resume el impulso de instrumentos para gestionar la diversidad urbana y los principales objetivos bajo los que se impulsaron dichos instrumentos. Se ha dividido el largo periodo de la alcaldía de Pasqual Maragall en dos subperiodos marcados por la nominación olímpica

de la ciudad, que significa, como hemos visto, la asunción de objetivos más ambiciosos y un cambio en la escala de las políticas de la ciudad y la capacidad de intervención de la ciudadanía.

Fig. 1/ Instrumentos de gestión de la diversidad en Barcelona a lo largo del tiempo.

Periodo	Alcalde	Partido	Concepción de la diversidad y Objetivos	Instrumentos
1979-1986	Narcís Serra – Pasqual Maragall	PSC-PSUC	Diversidad entendida como diversidad social y de clases. Fomento de la ciudadanía social.	Instrumentos de participación y deliberación. Políticas culturales. Mejora del espacio público.
1986-1997	Pasqual Maragall	PSC-ICV	Diversidad entendida como diversidad social y de clases. Fomento de la ciudadanía social en el marco de la transformación de la ciudad.	Consolidación y formalización de mecanismos de participación. Descentralización administrativa.
1997-2007	Joan Clos	PSC	Énfasis en la diversidad cultural y los problemas que genera. Cumplimiento de los deberes cívicos.	Ordenanzas de civismo.
2007-2011	Jordi Hereu	PSC-ICV-ERC	Diversidad social y cultural. Reactivación de la participación ciudadana.	Reordenación administrativa e impulso de los consejos de barrio. Planificación estratégica barrial. Planes de usos y planificación estratégica en sectores clave.
2011-2015	Xavier Trias	CiU	Énfasis en los problemas que genera la diversidad social y cultural. Aumento del protagonismo de los actores privados para el impulso del crecimiento.	Flexibilización de planes de usos. Eliminación de planificación estratégica. Modificación de las ordenanzas sobre terrazas. Endurecimiento de la ordenanza de civismo.
Desde 2015	Ada Colau	BeC-PSC	Énfasis en la diversidad social y cultural en el marco de la estructura de clases. Fortalecimiento de la ciudadanía social.	Nuevos mecanismos de participación y profundización en los existentes. Impulso de la gestión ciudadana. Recuperación del espacio público para la ciudadanía a través de procesos participativos. Revisión de la ordenanza de civismo.

Fuente: Elaboración propia.

#### 4. Conclusiones

La globalización, que para muchas ciudades ha significado una mayor diversidad de actividades económicas, mayor diversidad cultural y una continuidad o aumento de las desigualdades sociales, se ha afrontado desde diferentes perspectivas. Por un lado, se ha impuesto una agenda competitiva para atraer inversiones y personal cualificado que han llevado a impulsar medidas para hacer más atractiva la ciudad en combinación con políticas orientadas a fomentar la cohesión social. Aunque ha habido una misma lógica competitiva, el desarrollo de modelos de crecimiento y cohesión ha variado de una ciudad a otra, y se han impulsado diferentes tipos de *'policy instruments'* para implementar modelos de gobernanza urbana competitivos. El análisis del caso de Barcelona muestra como la elección de un determinado tipo de *'policy instruments'* no depende solamente de la estrategia elegida para competir sino también de las concepciones sobre la sociedad y el orden social de los actores que las impulsan. Pese a tener un gobierno local liderado por un partido de centro-izquierda durante más de 30 años, la gestión de la diversidad se ha ido orientando progresivamente hacia un mayor énfasis en el control social, abandonando o dejando en segundo lugar visiones centradas en los derechos de ciudadanía. Este cambio se explica no solo por la entrada de la ciudad en los circuitos globales sino también por una lectura del desarrollo institucional de la democracia en España por parte de las élites locales.<sup>12</sup>

La transformación económica de la ciudad tuvo lugar en paralelo al desarrollo de las instituciones democráticas en España y a la voluntad por parte del gobierno local de desarrollar los derechos de ciudadanía, tanto políticos como sociales, a escala municipal. Así, se establecieron mecanismos de negociación del espacio a través de mecanismos de participación y consulta, pero a la vez se apostaba por estrategias a gran escala de transformación urbana como la participación en los Juegos Olímpicos. Este doble enfoque iba ligado a una lectura que situaba las desigualdades de clase como el eje sobre el que pivotaban los conflictos sobre el espacio público (ya que durante el franquismo la definición del mismo había estado supeditada a los intereses privados representados

por constructores y otros sectores económicos, con el único contrapeso de las asociaciones de vecinos). El nuevo ayuntamiento democrático quiere dar carta de naturaleza a la participación vecinal sobre el diseño y gestión del espacio público a través de nuevos instrumentos políticos y de un discurso de apropiación de la ciudad por parte de sus ciudadanos<sup>12</sup>.

Al entrar en el siglo XXI el diagnóstico sobre el espacio público y la propuesta política para su gestión han cambiado. El salto de escala de la ciudad, que atrae cada vez a más visitantes y más inversiones, y su transformación económica hacia la economía de servicios se ha dado en paralelo a la consolidación de las instituciones democráticas. Partiendo de que los derechos de ciudadanía y la capacidad de decisión sobre el espacio público han sido plenamente desplegados, se diagnostica una degradación del espacio público como resultado de un debilitamiento de los sentimientos de pertenencia, que ha conllevado el surgimiento de comportamientos egoístas. Esta explicación de corte Durkheimiano considera que han surgido comportamientos incívicos fruto de la anomia, dando lugar a una tragedia de los comunes tal y como la plantea GARRET HARDIN (1968), según la cual cada uno mira por su máximo beneficio sin tener en cuenta qué es lo más positivo para el colectivo ni pensar en el respeto al vecino. Según esta lectura, la pérdida de confianza civil se intensifica cuanto más aumenta el egoísmo de aquellos que no respetan las normas básicas de convivencia y conlleva un debilitamiento de la comunidad que incentiva mayor comportamiento incívico. La solución que se propone ante este dilema son medidas coercitivas que apuntalen el papel de la administración como Leviatán que vele por el cumplimiento de las normas comunes<sup>12</sup>.

Sin embargo, la crisis pone en cuestión este tipo de planteamientos al poner de relieve que no ha existido la plena implantación de derechos de ciudadanía social, con lo cual el argumento de apelación a los deberes de ciudadanía se resquebraja. El aumento de las desigualdades sociales y la política de recortes (que se traduce entre otras cosas en el cierre de equipamientos de barrio como los Centros de Atención Primaria) provoca la organización de la sociedad civil y una reflexión sobre el espacio público y el papel

<sup>12</sup> En contraste con otras ciudades, no aparecen políticas explícitas de segregación urbana que permitan espacios

públicos seguros y cívicos para una parte de la población excluyendo al resto.

de la ciudadanía en el desarrollo de la ciudad, que organiza una candidatura electoral y en última instancia obtiene el gobierno de la ciudad con una nueva batería de propuestas y la implantación de otra combinación de «*policy instruments*» que persiguen reconstruir formas de comunidad, implicar a la ciudadanía y establecer un mayor control sobre los actores económicos globales. Este tipo de planteamientos se pueden ver también en otras ciudades españolas (Madrid, Zaragoza, La Coruña, etc.) y europeas como Berlín (con un gobierno rojo y verde desde 2016), pero es pronto para saber si se consolidará en un modelo de gobernanza para las ciudades europeas. Ante la propuesta de reconstrucción de lo común existen hoy día movimientos de ámbito nacional que apuestan por una reducción y control de la diversidad. Estos movimientos, apoyados electoralmente por el antiguo proletariado industrial, exigen un papel activo del estado en el control social que frene los flujos migratorios y minimice la diversidad cultural, potenciar la economía nacional frente a los actores privados extranjeros y restablecer mecanismos de cohesión social para los que se considera como ciudadanos legítimos. Mientras que el proyecto de la reconstrucción de lo común se está materializando a escala municipal, los movimientos en favor del control social de la diversidad se articulan en torno a gobiernos nacionales.

## Bibliografía

- BLANCO, I. (2015): *Between democratic network governance and neoliberalism: A regime-theoretical analysis of collaboration in Barcelona*. *Cities*, 44, 123-130.
- & al. (2011): *Urban governance and regeneration policies in historic city centres: Madrid and Barcelona*. *Urban Research & Practice*, 4(3), 326-343.
- BRENNER, N. (2004): 'Urban governance and the production of new state spaces in western Europe 1960-2000', *Review of International Political Economy*, 11(3), pp. 447-488.
- BUCK, N., & GORDON, I. (2005): *Changing Cities: Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*. New York: Palgrave MacMillan.
- CAMPS, V., & GINER, S. (1998): *Manual de civismo*. Barcelona: Ariel.
- CANO, A., GARCÍA, M., & PRADEL-MIQUEL, M. (2016): Barcelona's development: policies for cohesion in the context of urban competitiveness. en *Unequal Cities: Economic development and Social Cohesion in Six European Cities*. New York: Routledge.
- DEGEN, M. (2008): Modelar una «nueva Barcelona»: el diseño de la vida pública. En M. Degen & García (Eds.), *La Metaciudad: Barcelona, transformación de una metrópolis* (pp. 83-96). Barcelona: Anthropos.
- & GARCÍA, M. (2012): The Transformation of the «Barcelona Model»: An Analysis of Culture, Urban Regeneration and Governance. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(5), 1022-1038.
- DÍAZ-ORUETA, F. & al., (2018): Transformando los modelos de crecimiento y cohesión: cambios en la gobernanza de Barcelona y Madrid. *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*. Próxima publicación.
- EIZAGUIRRE, S. & al., (2012): Multilevel Governance and Social Cohesion: Bringing Back Conflict in Citizenship Practices. *Urban Studies*, 49(9), 1999-2016.
- GALDON-CLAVELL, G. (2015): Uncivil cities: Insecurity, policy transfer, tolerance and the case of Barcelona's «Civility Ordinance.» *Urban Studies*.
- GARCÍA, M. (2003): The case of Barcelona. En A. Kreukels, W. Salet, & A. Thornley (Eds.), *Metropolitan Governance and Spatial Planning* (pp. 337-358). London: Taylor and Francis.
- (2008): Barcelona: ciudadanos y visitantes. En M. Degen & M. García (Eds.), *La metaciudad: Barcelona, transformación de una metrópolis* (pp. 97-113). Barcelona: Anthropos.
- & JUDD, D. (2012): Competitive cities. En K. Mossberger, P. John, & S. Clarke (Eds.), *The Oxford Handbook of Urban Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- GELLNER, E. (1995): The Importance of Being Modular. En J. A. Hall (Ed.), *Civil Society: theory, history, comparison* (pp. 32-55). Cambridge: Polity Press.
- HARDIN, G. (1968): 'The tragedy of the commons.', *Science (New York, N.Y.)*, 162(3859), pp. 1243-8.
- HARVEY, D. (2013): *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. Verso.
- LASCOURMES, P., & LE GALÈS, P. (2007): Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments — From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 20(1), 1-21.
- LE GALÈS, P. (2002): *European cities, social conflicts and governance*. Oxford: Blackwell.
- (2010): Policy Instruments and Governance. *The SAGE Handbook of Governance, Thousand Oaks: SAGE Publications*, 1-18.
- RODRÍGUEZ MORATÓ, A. (2008): La emergencia de una capital cultural Europea. En M. Degen & M. García (Eds.), *La Metaciudad: Barcelona, transformación de una metrópolis* (pp. 45-64). Barcelona: Anthropos.
- SAVITCH, H. V. & KANTOR, P. (2010): *Las ciudades en el mercado internacional*. Madrid: Bayer Hermanos / Ayuntamiento de Madrid.

- SCOTT, A. J. (1997): The Cultural Economy of Cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 21(2), 323-339.
- (2008): *Social Economy of the Metropolis: Cognitive-Cultural Capitalism and the Global Resurgence of Cities*. Oxford: Oxford University Press.
- SENNETT, R. (2011): *El declive del hombre público / The Fall of the Public Man*. Barcelona: Anagrama.
- SWYNGEDOUW, E. (2005): Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies*, 42(11), 1991-2006.
- VICCARI HADDOCK, S. (2010): Branding the creative city. En S. Viccari Haddock (Ed.), *Brand-building: the creative city. A critical look at concepts and practices* (pp. 17-37). Firenze: Firenze University Press.

# El impacto territorial de los complejos deportivos municipales. Ejemplo de la Comarca del Baix Llobregat (Barcelona)

Laureà FANEGA MACÍAS (1) & Francesc SOLANELLAS DONATO (2)

(1) Jefe del Servicio de Deportes y Juventud del Ayuntamiento de l'Hospitalet (Barcelona).  
Profesor del INEFC de Barcelona (Universitat de Barcelona).  
Profesor asociado de Gestión Pública del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales del área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.  
(2) Profesor del INEFC de Barcelona (Universitat de Barcelona).

**RESUMEN:** La ubicación de las instalaciones deportivas es una de las variables determinantes para conseguir usuarios y para que estos las utilicen de manera regular. El objetivo de este estudio es conocer las diferencias entre las percepciones que existen entre los usuarios, y los máximos responsables técnicos y políticos municipales con relación a los aspectos relacionados con la ubicación de la instalación deportiva en el tejido urbano. Se han investigado las diferencias de percepción relativas a la ubicación del edificio, a su propio uso, y a cómo acceder a él, incidiendo en la percepción por parte del usuario, y en la percepción que los responsables técnicos y políticos creen que tienen estos usuarios. El estudio está centrado en municipios de la comarca del Baix Llobregat (Barcelona), englobados en una Área de Agrupación Territorial concreta, con instalaciones deportivas de características comunes. Se ha combinado el análisis de fuentes de información, y la realización de encuestas (HEINEMANN, 1998; QUIVY & CAMPENHOUDT, 2000). Se realizaron más de 1.000 encuestas a usuarios, responsables políticos y responsables técnicos, entre febrero y marzo del año 2015 (responsables técnicos y políticos), y entre marzo y julio de 2015 (usuarios). Destacaremos las diferentes percepciones de los usuarios, y las que los responsables creen que tienen esos mismos usuarios, en materias tan importantes como el aparcamiento, el transporte público, los medios de transporte sostenible, o el diseño de itinerarios urbanos para desplazamientos a pie, además de la importancia que conllevan estos aspectos a las decisiones de ubicar un edificio de estas características en un núcleo urbano.

Recibido: 27.03.2017; Revisado: 09.01.2018

Correo electrónico: [lfanega@l-h.cat](mailto:lfanega@l-h.cat); [fsolanellas@gencat.cat](mailto:fsolanellas@gencat.cat)

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

**DESCRIPTORES:** Instalaciones deportivas municipales. Ubicación. Movilidad. Gestión deportiva. Urbanismo.

## The territorial impact of municipal sports complexes. Example of the region of Baix Llobregat (Barcelona)

**ABSTRACT:** The location of sports facilities is one of the key variables to have users and to achieve a regular use of them. The objective of this paper is to explore the differences between the users' perceptions and the municipal technical and political managers in relation to the location of the sports facility in the urban context. The investigation explores the differences in perception regarding the location of the building, its own use, and the access, focusing on the differences of the real perception between users, and the perception that technical and political managers think these users have. The study has focused on municipalities in the Baix Llobregat region (Barcelona), encompassed in a specific Territorial Grouping Area, with sports facilities with common characteristics. It has combined the analysis of documentary information sources, and surveys (HEINEMANN, 1998, QUIVY & CAMPENHOUDT, 2000). More than 1,000 surveys were carried out among users, policy makers and technical managers, between February and March 2015 (technical and political managers), and between March and July 2015 (users). The paper highlights the different perceptions of users, and those that managers believe that these users have, in such important matters as parking, public transport, sustainable means of transport, or the design of urban itineraries for pedestrian journeys, besides the importance that these aspects entail to the decisions of locating a building of these characteristics in an urban context.

**KEYWORDS:** Municipal sports facilities. Location. Mobility. Sport management. Town planning.

### 1. Introducción

La importancia de las políticas deportivas en los municipios ha sido cada vez mayor, y su desarrollo ha ido creciendo de manera muy importante a lo largo de los años. Los presupuestos destinados a deporte de los ayuntamientos españoles (MESTRE, 2004), se han multiplicado por 200, 300, y 400 en los años 1980, 1992, y 2003, mientras que los presupuestos generales municipales se han multiplicado por 2, 3 y 4. Este hecho se pone de manifiesto en diferentes estudios que, por ejemplo, comparan qué tanto por ciento del presupuesto municipal se destina a deporte (DIPUTACIÓ DE BARCELONA, 2014).

Siguiendo a esta fuente, vemos como la evolución del gasto corriente por habitante, en deportes, durante los últimos años, ha ido creciendo de manera progresiva hasta el año 2008, año en el que inicia una pequeña caída, para iniciar el ascenso de nuevo hasta

los datos del 2013. En este año observamos cómo se sitúa en un valor que coloca al concepto *Deportes* como segunda área de mayor gasto corriente por habitante, sólo detrás de *Policía Local* (FIG. 1), con un gasto medio de 58,30€ por habitante.

Según los datos del Censo Nacional de Instalaciones Deportivas del año 2005 (GALLARDO, 2007), los ayuntamientos son propietarios del 61,63% de los m<sup>2</sup> de instalaciones deportivas. Por ello, las propias administraciones públicas son responsables directos de la ubicación de las mismas, y, por lo tanto, de las posibles afectaciones a nivel urbano.

Actualmente, las instalaciones deportivas municipales, desarrollan un papel importantísimo dentro de los municipios y ciudades de España. Son centros donde una gran cantidad de personas asisten diariamente, ya sea a practicar deporte, a acompañar a practicantes, o a ver espectáculos deportivos.

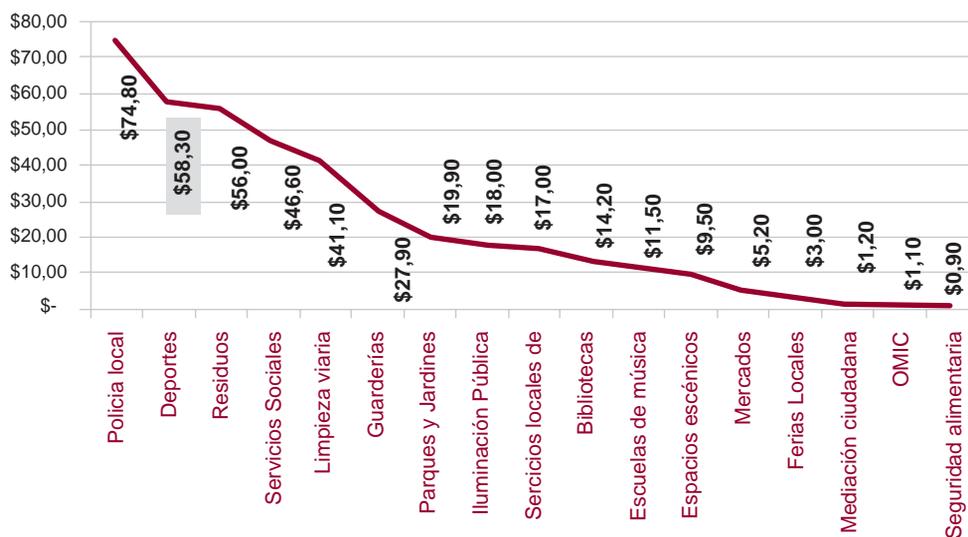


Fig. 1/ Comparativa de gasto corriente por habitante en deportes con otras áreas, en 2013.

Fuente: Elaboración propia a partir de (DIPUTACIÓ DE BARCELON A, 2014)

Esa gran afluencia de personas, de manera diaria y regular, convierte a las instalaciones deportivas municipales en uno de los epicentros de la vida social de nuestros municipios. Por este motivo, la ubicación de una instalación debe ser reflexionada detenidamente, teniendo en cuenta no sólo aspectos como el planeamiento urbanístico sino también las vías de acceso (en vehículo y peatonales), diferentes medios de transporte, públicos o privados, zonas de aparcamiento, etc. Como consecuencia, será importante tener en cuenta las percepciones de los usuarios de esas vías de circulación.

Si incorporamos el concepto de satisfacción con la calidad de un servicio deportivo apreciamos que es un concepto complejo, ya que la valoración por parte de los usuarios incorpora un componente subjetivo, lo cual requiere de la utilización de varias herramientas para tener una visión global de las relaciones que se producen. Debemos tener al menos dos visiones: una, de las personas que conozcan los procedimientos de la organización que presta el servicio; y otra, la de los usuarios» (DORADO, 2006, p. 429).

La afirmación anterior, da pie a nuestro estudio, que pretende conocer las diferencias entre las percepciones que los usuarios de las instalaciones deportivas municipales tienen, en relación a la percepción que los responsables técnicos y políticos creen que tienen dichos

usuarios. En este caso, la variable objetivo de esta comparación es la percepción de la ubicación y el acceso a la misma de la instalación deportiva municipal que se ubica en un entorno claramente urbano.

Paralelamente también hemos querido conocer cómo afectan esas propias percepciones a hipótesis de desarrollo de políticas urbanas de movilidad, teniendo en cuenta que pocos equipamientos provocan un flujo de personas en diferentes horarios de la jornada. De hecho, la propia ciudadanía se presenta como actor tanto consumidor como productor de actividades deportivas (SOLAR, 2011), por lo que su opinión y el conocimiento de su percepción será básico.

Asimismo, también se pretende tener una serie de indicadores que permitan diseñar herramientas que ayuden a las definiciones de políticas de movilidad, bajo la experiencia de las circulaciones de miles de personas de manera diaria. Precisamente, el planteamiento de políticas deportivas, debe ser presentado como política urbana integral a partir de entender la variedad de manifestaciones y funciones que son abarcadas por el concepto deporte (MURUA, 2017). De hecho, uno de los entornos que la política deportiva deberá trabajar para una ciudad que fomente estilos de vida activos será precisamente el físico, incorporando el impulso de modelos de movilidad activa, y la incorpo-

ración de equipamientos (CENTER FOR ACTIVE DESIGN, 2010). La movilidad, y la incorporación de equipamientos para la actividad física con criterios de diseño activo, facilitan la movilidad, y además, la vida activa (MURUA, 2017), pero además el entorno urbano y los modos de transporte se vinculan cada vez más con la participación en la actividad física y los resultados de salud de la población (BADLAND & SCHOFIELD, 2005).

En resumen, conociendo las percepciones de los usuarios de las instalaciones deportivas municipales, contrastados con las que los responsables técnicos y políticos piensan que tienen esos usuarios, podremos concluir con interesantes indicadores que nos ayuden a definir unas políticas de movilidad más sostenibles, relacionadas con las propias políticas que implican la concepción, planteamiento y ubicación de las grandes instalaciones deportivas en los núcleos urbanos.

## 2. Metodología de la investigación

En el estudio que presentamos, realizamos una evolución, a partir del diseño de las variables independientes, del método de trabajo basado en la Teoría de las 4 P (MCCARTHY, 1960), que desgranaba como 4 grandes dimensiones las de «Product» (producto), «Price» (precio), «Promotion» (promoción) y «Place» (Ubicación). KOTLER & LEVY (1969) fueron los primeros en explicar la aplicación de conceptos de marketing a los servicios y a las organizaciones sin ánimo de lucro, y la evolución que realiza sobre este concepto nos parece muy interesante para abordar esta investigación. De hecho, siguiendo a los autores citados, nosotros proponemos añadir dos dimensiones más a esta investigación que serán otras la dimensión identificación, y la dimensión percepción.

El trabajo se ha basado en el análisis de los servicios deportivos una serie de instalaciones deportivas de municipios de la comarca del Baix Llobregat, en la provincia de Barcelona. Se ha encuestado a 1.061 usuarios en el momento que salían de los complejos deportivos analizados (con elementos de control para evitar duplicidades). También se ha encuestado a los responsables técnicos municipales responsables de esos servicios, y a los responsables políticos de los municipios de la muestra, con competencia en deportes. Estas encuestas se realizaron en el período comprendido entre febrero y julio del año 2015.

La investigación se realizó bajo una metodología cualitativa, en base a la interconexión entre la variabilidad de diferentes niveles de teoría, metodología y análisis, ontología, epistemología y metodología (DENZIN & *al.*, 1994) y amparada por diferentes estudios que servían de estímulo para esta investigación (DORADO, 2006; DORADO SUÁREZ, 2007; DORADO SUÁREZ & GALLARDO GUERRERO, 2004; ELASRI EJABERI & *al.* 2015; KELLEY & TURLEY, 2001; MAÑAS RODRÍGUEZ, & *al.* 2008; PÉREZ CAMPOS & *al.*, 2008; TRIADO & RIMBAU, 1999; VO THI & LLOSA, 2011).

Se optó también por un paradigma interpretativista, debido a que se trata de un estudio que pretende conocer percepciones de diferentes agentes productores y receptores de los servicios deportivos de instalaciones deportivas municipales, averiguar cómo afectan al propio servicio desde el punto de vista de la ubicación en el territorio, y comparándose entre diferentes municipios de un mismo ámbito comarcal. Este tipo de paradigma parecía claro, al comprobar que lo que realmente nos interesa es analizar las diferentes interpretaciones que los diferentes agentes analizados puedan tener sobre un mismo hecho a analizar (la ubicación y la afectación de una gran instalación deportiva en el ámbito urbano) y poder compararlos entre sí: en resumen, valores y significados que se otorgan a hechos (DENZIN & *al.*, 1994).

Destacamos también la perspectiva social de la investigación, como método con el que se aprende a comprender mejor el significado de un hecho o de un comportamiento (QUIVY & CAMPENHOUDT, 2000) y a reflexionar con rigor sobre las implicaciones de una decisión política.

Con el objetivo de construir una muestra representativa del universo de referencia, y que permitiera extraer conclusiones generalizables al conjunto de municipios del resto de Cataluña o del Estado, planteamos seguir el criterio de agrupación y clasificación que el Consell Català de l'Esport realiza en su Plan de Instalaciones y Equipamientos deportivos de Cataluña – P.I.E.C. (FABREGAS BOSCH & *al.* 2005). Este propone seguir con los criterios que el Plan Territorial General de Cataluña establecía, y así, agrupa los municipios en Áreas Básicas Territoriales (ABT), un segundo nivel de ámbito, dentro de su ámbito comarcal o subcomarcal, atendiendo a criterios de movilidad obligada no diaria. Para su determinación se tuvieron en cuenta tanto la población residente en el momento de su redacción, como las facilidades en comunicación, analizando los diferentes sistemas de asentamiento en el territorio.

Entre las grandes agrupaciones territoriales que detalla el Plan Director, destaca una, que engloba los municipios de Gavà, Begues, Castelldefels, Viladecans, El Prat de Llobregat, Sant Boi de Llobretat, Santa Coloma de Cervelló i Sant Climent que Llobregat, que suponen un total de 339.508 habitantes. En esta relación de municipios, aparecen 4 municipios que poseen 6 instalaciones deportivas con las características de las que se quieren analizar.

A partir de esta situación se plantea el estudio analizando precisamente esa área de agrupación territorial, llamada 1102. La muestra finalmente seleccionada incluye 4 municipios del total de los 8 que formaban el área de agrupación territorial, y de 30 que forman la comarca. En estos 4 municipios, serían susceptibles de analizar 7 instalaciones de las 6 posibles que cumplen los requisitos en la agrupación territorial, y de las 13 instalaciones que cumplen los requisitos de análisis en la comarca. Se decide también establecer otra instalación como caso de control, de otro municipio externo a esta agrupación territorial, más concretamente el municipio de Sant Just Desvern, y cubrir así 7 de las 13 instalaciones comparables en la comarca. El porqué de este municipio como caso de control, viene básicamente marcado por ser un municipio de menos de 20.000 habitantes, por tener la tasa de paro más pequeña de la comarca, y la renta per cápita más alta (INSTITUT D'ESTADÍSTICA DE CATALUNYA, 2014), pudiendo ser estos factores, diferenciadores del resto.

La muestra definitiva finalmente quedó conformada por 6 instalaciones (una de ellas se negó a colaborar en el estudio), de 5 municipios diferentes (FIG. 2), teniendo en cuenta que, en todos los casos, son grandes complejos deportivos con diferentes espacios deportivos como piscina cubierta, pabellón polideportivo, salas de actividades, servicios de restauración, y control específico de acceso a la misma.

Esta investigación tiene un margen de error promedio de las diferentes instalaciones del 7,5%.

En el inicio de este apartado de Metodología, citábamos que nos basábamos en modelos que originaron el marketing actual, (MCCARTHY, 1960) pero avanzados. Será precisamente en los resultados vinculados a la variable ubicación, donde haremos referencia al impacto de las instalaciones deportivas municipales, en su entorno urbano y local.

Fig. 2/ **Municipios e instalaciones deportivas de la muestra.**

MUNICIPIO	NOMBRE DE LA INSTALACIÓN
Castelldefels	Complex Poliesportiu Municipal Can Roca
El Prat de Llobregat	Complex Esportiu Sagnier Complex Esportiu Estruch
Sant Boi de Llobregat	La Parellada
Viladecans	Atrium
Sant Just Desvern	Complex Esportiu La Bonaigua

Fuente: Elaboración propia a partir de la muestra.

La dimensión analizada está referida a la ubicación de la instalación deportiva municipal en el municipio, y se relaciona con todo aquello que afecta y/o facilita/dificulta el hecho de llegar a ella. Es decir, analiza tanto la ubicación geográfica en el municipio, como sus afectaciones a la movilidad; además, el análisis se basa en las percepciones que los usuarios tienen sobre ellas, y las contrasta con la que los responsables políticos y técnicos municipales creen que los usuarios tienen sobre ellas.

Este último aspecto le da una característica diferente a la metodología utilizada, que se ha basado en preguntar a los usuarios de grandes complejos deportivos, sobre la manera en la que acceden a la instalación habitualmente. Además, a los técnicos y concejales municipales, se les ha preguntado sobre cómo creen ellos que los usuarios acceden a la instalación.

Según la teoría de la probabilidad, el muestreo permite deducir características de los universos a los que se aplica, para después pasar a la inducción e inferencia estadística a partir de los resultados muestrales, lo que la convierte en uno de los soportes básicos de la investigación empírica. Para que las muestras sean probabilísticas, deberán seguir unas normas en el proceso de extracción de la muestra, para garantizar la aleatoriedad prevista en el cálculo de probabilidades (RODRÍGUEZ, 1991), y por lo tanto, defendemos la opción de la fórmula aleatoria simple.

### 3. Resultados sobre la variable ubicación

Como hemos citado anteriormente, el estudio se basa en el análisis de los servicios deportivos una serie de instalaciones deportivas de municipios de la comarca del Baix Llobregat, en la provincia de Barcelona, encuestándose a las personas usuarias que salían de los complejos deportivos analizados, con elementos de control para evitar repeticiones y/o duplicidades. Para un tamaño dado de la muestra, el error será menor cuando la relación entre variables sea más desigual. Bajo este criterio, cuando una población es más homogénea, la varianza (medida de dispersión) es menor, y por lo tanto, el número de entrevistas necesarias para construir un modelo reducido del universo será más pequeño (RODRÍGUEZ, 1991).

El 47% de los usuarios encuestados manifiestan que asisten a la instalación deportiva entre 2 y 3 veces por semana, el 36% entre 4 y 5 veces por semana, y el 10% más de 5 veces por semana. Se aprecia claramente que son usuarios intensivos, ya que el 93% de los usuarios así lo manifiestan. Esta cifra implica que además de ser conocedores de aquello que ocurre en la instalación, son también agentes con gran conocimiento de lo que ocurre en sus trayectos. Este aspecto irá muy ligado al grado de prescripción o recomendación que los usuarios hagan, siempre basándose en su propia per-

cepción. Destacamos la realidad de estos datos al corroborarlos con estudios actuales, que cifran en el 95,7% los usuarios que van como mínimo dos veces por semana a la instalación (VIÑASPRES, 2013).

En la FIG. 3, destacamos que un 52,2% de los usuarios manifiestan que acceden caminando a la instalación. Por otro lado, los técnicos municipales opinan que esa cifra está en el 80%, mientras que los responsables políticos opinan que esa cifra ronda el 60%. Así existe casi un 28% de discrepancia entre lo que los usuarios manifiestan, y lo que los técnicos municipales opinan, y más de un 6% con relación a los responsables políticos. Estas distorsiones podrán, como iremos comentando, ser definitorias a la hora de plantearse aspectos que afectan a la movilidad de los ciudadanos, que deciden moverse a pie.

Con relación a la bicicleta o los patines como método de transporte, el 6,3% de los usuarios manifiestan usarlo, mientras que ningún responsable técnico o político piensa que éste sea uno de los métodos de acceso habituales. Los carriles bici de todos los municipios están presentes en todas las planificaciones de ciudades y pueblos, pero más quizá, por imperativo de normativa europea, que por propia creencia sobre la opción que la bici sea un medio de transporte, en lugar de un artículo relacionado con el ocio.

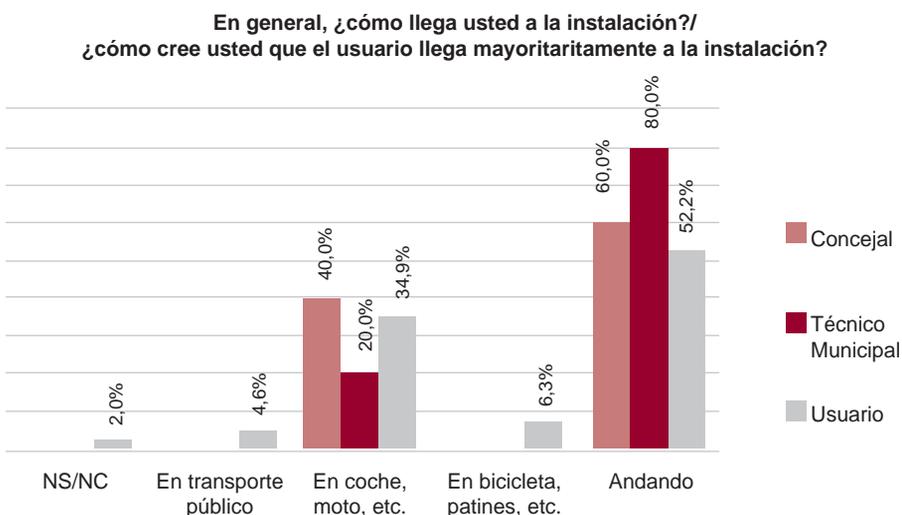


FIG. 3/ Comparativa de gasto corriente por habitante en deportes con otras áreas, en 2013.

Fuente: Elaboración propia a partir de la muestra.

Por otro lado, casi el 35% de los usuarios manifiestan que acceden a la instalación con vehículo motorizado; los técnicos municipales opinan que esta cifra sería aproximadamente del 20%, y, por otro lado, los responsables políticos opinan que esta cifra rondaría el 40%. Parece evidente del peso que los vehículos privados motorizados tienen en todas las percepciones analizadas.

Para acabar, un 4,6% manifiesta que utiliza los transportes públicos para acceder a la instalación deportiva municipal, mientras que ningún responsable técnico o político lo valora así. Llama la atención esta cifra en los responsables municipales, principales responsables de potenciar este tipo de transporte.

En la siguiente pregunta (FIG. 4) valorábamos el tiempo que se invierte en llegar a la instalación deportiva municipal, en una escala del 0 al 10, siendo el 0 muy poco tiempo, y el 10 mucho tiempo invertido. En general, los usuarios opinan que no invierten excesivo tiempo para acceder a la instalación (puntúan un 3,05 sobre 10). El técnico municipal es el más crítico, opinando que los usuarios puntuarán este ítem con un 4,20 sobre 10. El concejal también piensa que el usuario puntuará peor esa percepción (un 3,80). Quizá es destacable que los tres agentes consideran que el tiempo invertido para llegar a la instalación deportiva municipal no es excesivo, y no resulta un sacrificio para los usuarios.

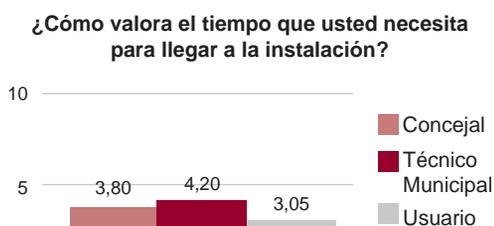


FIG. 4/ Tiempo percibido para llegar a la instalación.

Fuente: Elaboración a partir de la muestra.

Al preguntar sobre la valoración de la percepción de los usuarios sobre los transportes públicos existentes para llegar a la instalación (FIG. 5), de una manera más directa, y a los técnicos y políticos sobre la opinión que ellos creen que los usuarios manifestarán, apreciamos como los estos dos últimos agentes dan una nota por debajo del 5,

mientras que los usuarios la sitúan ligeramente por encima del 5.

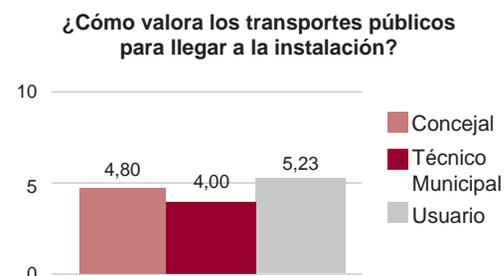


FIG. 5/ Valoración de los transportes públicos para llegar a la instalación deportiva municipal.

Fuente: Elaboración a partir de la muestra.

Los usuarios dan un aprobado justo a los transportes públicos (5,6), aunque sólo el 4,6% manifiestan abiertamente que se desplazan en transporte público para llegar a la instalación. Por otro lado, los técnicos piensan que los usuarios puntuarán más de un punto por debajo de lo que lo hacen (4 sobre 10), y el concejal opina que los usuarios puntuarán este ítem con un 4,8 sobre 10, siendo esta la nota más cercana a la valorada por los usuarios. Cabe destacar, que el 48,26% de los usuarios marcan la opción de No sabe/ No contesta, bien porque no son usuarios de este tipo de transporte, o porque no conocen los transportes públicos para llegar a la instalación.

La cuestión planteada sobre la percepción sobre los diferentes tipos de aparcamiento existentes alrededor de la instalación deportiva municipal, cabe destacar que el concejal piensa que los usuarios valoran este ítem con un aprobado justo (5), el técnico opina que lo valoran un poco más (5,4), y que finalmente, la opinión de los usuarios está por encima de los dos, con una nota de un 6,3 (FIG. 6). Destacar también que el 21,88% de los usuarios decide no opinar al respecto.

A continuación, plantearemos de manera comparada los resultados comentados anteriormente, entre las diferentes instalaciones. Esta comparación nos permitirá apreciar los diferentes criterios municipales en el planteamiento de la movilidad de sus ciudadanos en relación a las instalaciones deportivas municipales, y por tanto, para averiguar cómo plantean las dudas o realidades sobre la movilidad en cada uno de ellos.

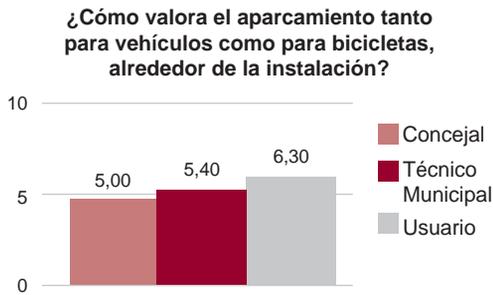


FIG. 6/ Valoración de los transportes públicos para llegar a la instalación deportiva municipal.

Fuente: Elaboración a partir de la muestra.

El ítem relacionado con la manera de llegar a la instalación por parte de los usuarios, entre las diferentes instalaciones analizadas, deja entrever (FIG. 7) que existen tres instalaciones que destacan ampliamente por su alto porcentaje de usuarios que asisten a la insta-

lación andando (CEM Estruch del Prat con un casi 78%, Poliesportiu La Parellada de Sant Boi con un 66,37% y Atrium Viladecans con un 62,44%). Por otro lado, también destacan dos instalaciones donde el acceso motorizado es el predominante (Complex Esportiu La Bonaigua de Sant Just Desvern con un 63,89% de los usuarios, y Complex Esportiu Can Roca de Castelldefels con un 52,22%). Como elemento interesante, aparece el Complex Esportiu Sagnier, con un 17,45% de los usuarios analizados que manifiestan que van a la instalación en bicicleta, patines, etc.

Con relación a la valoración del tiempo empleado por parte del usuario para llegar a la instalación deportiva municipal (FIG. 8), no se aprecian diferencias significativas entre instalaciones, más que un pequeño repunte en la instalación de Viladecans. El usuario no cree que invierta demasiado tiempo en poder acceder a la instalación.

En general, ¿cómo llega usted a la instalación?

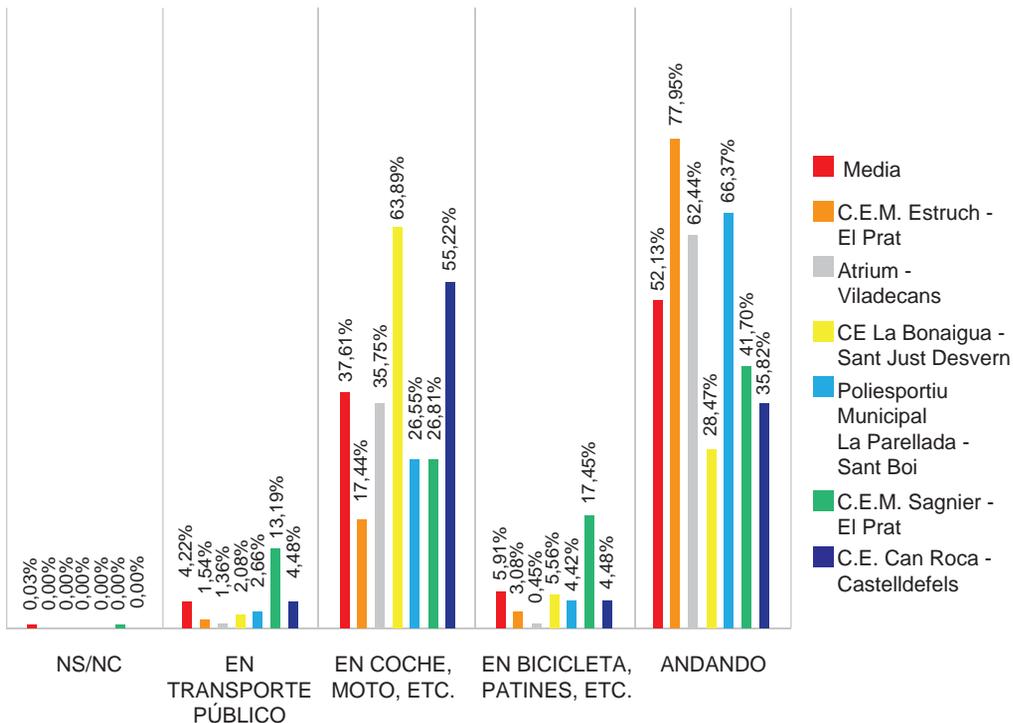


FIG. 7/ Manera de llegar a la instalación deportiva municipal.

Fuente: Elaboración propia a partir de la muestra.

### ¿Cómo valora el tiempo que usted necesita para llegar a la instalación?

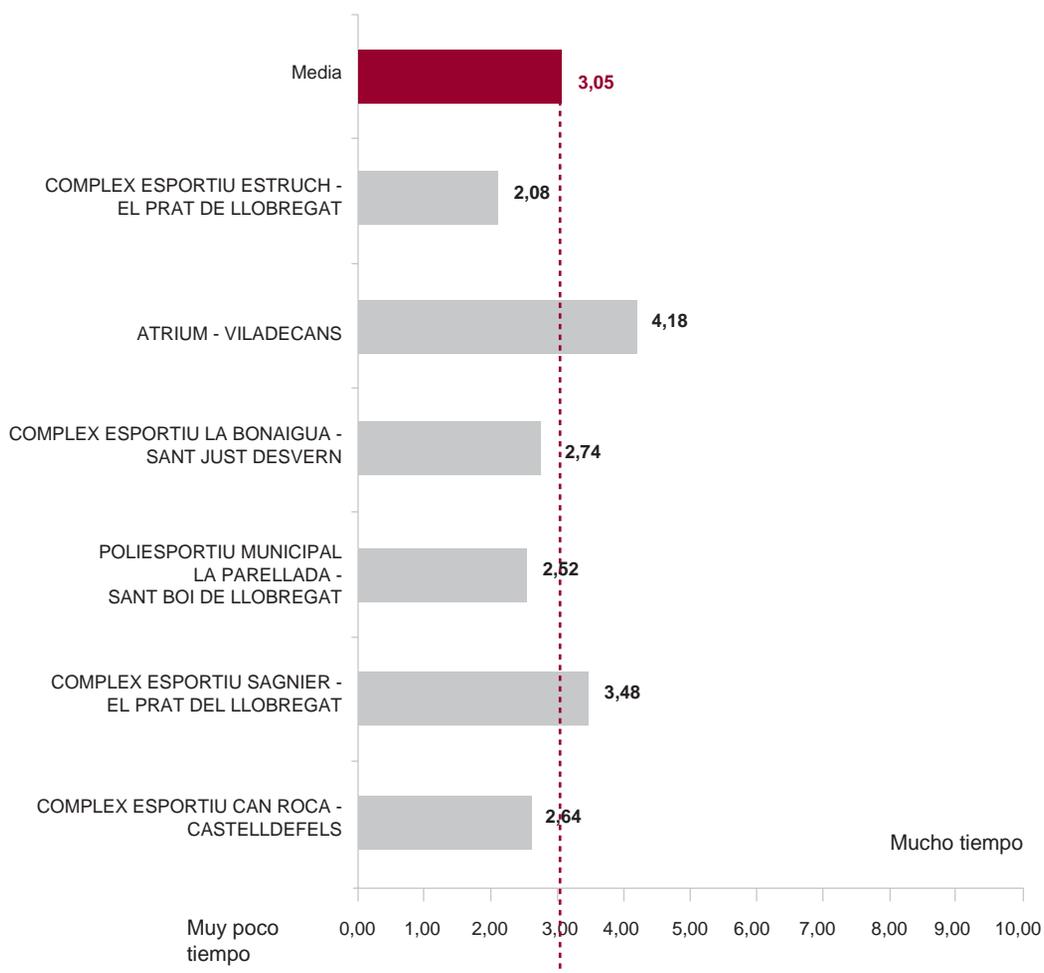


Fig. 8/ Valoración del tiempo empleado para llegar a la instalación deportiva municipal.

Fuente: Elaboración propia a partir de la muestra.

Existe una instalación que destaca bastante por debajo de la media, sobre el resto, en la valoración que los usuarios hacen sobre los transportes públicos (FIG. 9). Este dato, tendría lógica comparándolo con el del método de transporte más utilizado para ir a la instalación; en este caso, la misma instalación con la baja valoración de los transportes públicos, es la que tiene mayor índice de usuarios que van en vehículo motorizado.

Siguiendo con el criterio comentado en el punto anterior, al valorar los diferentes tipos

de aparcamiento, vuelve a destacar a la instalación de Sant Just Desvern (conjuntamente con la de Sant Boi), que valora muy positivamente la opción de aparcamiento alrededor de la instalación (FIG. 10). Destacamos que, si no existiera un aparcamiento gratuito y en condiciones alrededor de esta instalación, teniendo en cuenta las percepciones sobre transporte público, y el medio de transporte mayoritario utilizado para asistir a la misma (motorizado), aparecería sin duda un serio problema de movilidad.

¿Cómo valora los transportes públicos para llegar a la instalación?

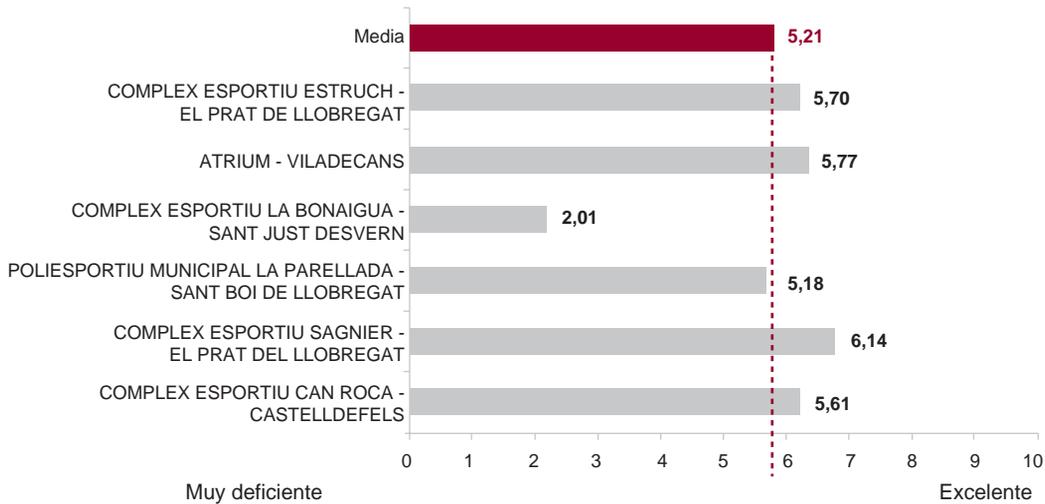


Fig. 9/ Valoración de los transportes públicos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la muestra.

¿Cómo valora el aparcamiento tanto para vehículos como para bicicletas, alrededor de la instalación?

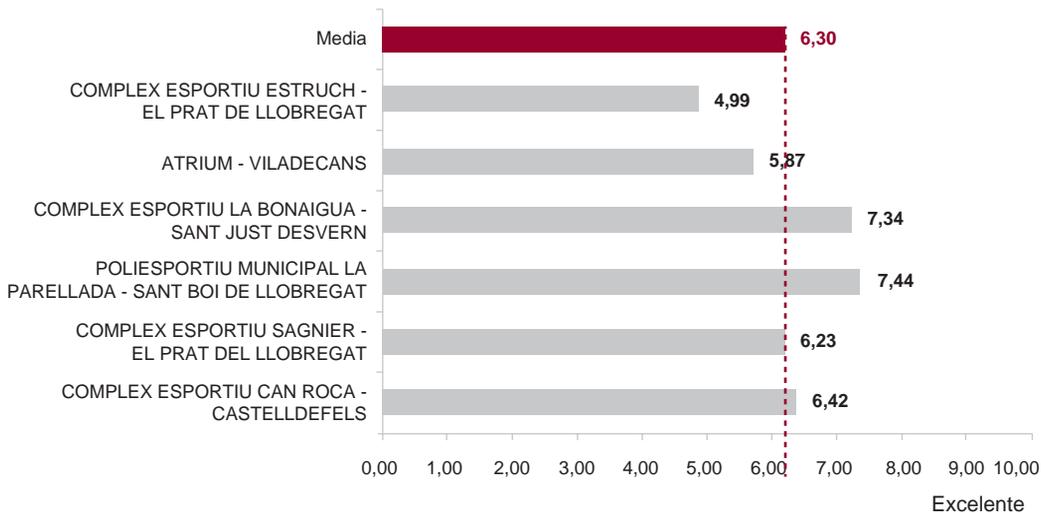


Fig. 10/ Valoración del aparcamiento.

Fuente: Elaboración propia a partir de la muestra.

4. Discusión y conclusiones

Desde el primer momento, hemos pretendido confrontar los resultados de nuestra investigación con los resultados de otros estudios que por su naturaleza más generalista o más específica del sector puedan servirnos para discutir e interpretarlos de la manera

más precisa posible. Por esta razón, nuestro planteamiento de esta investigación se basa en una revisión novedosa de las dimensiones, basándonos en una teoría del marketing de amplio reconocimiento, como es la de las 4 P (DOMINICI, 2009; GRÖNROOS, 1994; MCCARTHY, 1960; VAN WATERSCHOOT & VAN DEN BULTE, 1992).

Se realizó un análisis detallado de la muestra a analizar. Decidimos escoger una Agrupación Básica Territorial muy concreta de la comarca del Baix Llobregat (Barcelona), debido a su propia dimensión y a la cantidad de instalaciones deportivas de grandes dimensiones que poseía. Este hecho provocó que la totalidad de instalaciones, excepto una, aceptaran participar.

Es obvio que nos hubiera gustado poder tener márgenes de error menores para cada instalación y poder estratificar la muestra desde el principio. A pesar de ello, creemos que la transparencia y el rigor con que se presentan los resultados y su posterior discusión los hacen representativos y representan un paso adelante en nuestro sector con el objetivo de objetivar, controlar y gestionar con una toma de decisiones más fundamentada y por lo tanto de mayor calidad y más profesional.

Otro elemento sobre el cual creemos interesante hacer un comentario, fue la confección del cuestionario, la escala de medida y su posterior análisis estadístico e interpretación. En la escala de medida optamos por una escala conocida por nuestra sociedad, una escala de medida podríamos decir que cultural para nuestro país como es la escala del 0 al 10. De hecho varios son los estudios citados previamente (CLIFF, 1992; DAWES, 2008; ESPINOSA & ROMÁN, 1998; NORMAN, 2010; WITTING & BAYER, 1993), que tratan este asunto y en ningún caso se concluye que una escala sea mejor que otra.

Cuando se decide construir un equipamiento deportivo en cualquier ciudad, en principio, los métodos de análisis sobre la movilidad de las personas que deben ir allí, no es algo que destaque de manera científica. Podría ser porque las instalaciones suelen estar cerca de los núcleos urbanos, y porque siguen un parámetro no escrito de aproximadamente 10 minutos andando desde cualquier punto. Este parámetro, sin embargo, sólo es avalado por el 52,2% de los usuarios que manifiestan que van a la instalación deportiva andando, mientras que los responsables de la gestión opinan que son bastantes más. El tiempo en minutos que hay andando al centro de la población (tomando como referencia el Ayuntamiento) oscila entre los 8 minutos del Atrium Viladecans a los 19 minutos de Estruch El Prat. Lógicamente, eso es sólo una referencia generalista ya que cada usuario tendrá diferentes distancias y tiempos. Sin lugar a dudas y como seguimiento de los datos aportados en este punto hay una línea de trabajo por parte de las instalaciones con el

objetivo de conocer mejor el desplazamiento que realizan sus usuarios. De hecho, la dimensión relativa a la ubicación de las instalaciones no aparece como muy bien valorada por parte de los usuarios.

Es evidente que situar a las instalaciones justo en los núcleos urbanos y con las dimensiones de las que estamos hablando en nuestra muestra, no es tarea fácil pero sí que está en manos de los decisores el facilitar y fomentar la propia actividad física para acceder a las instalaciones y mucho más si estas son de carácter público.

El transporte público es prácticamente inexistente, ni desde el punto de vista operativo, ni desde el conocimiento de los usuarios. El vehículo motorizado, siendo utilizado por casi el 35% de los usuarios, parece destacable en los medios de transporte utilizados, aspecto que debe ir ligado obligatoriamente a las zonas de aparcamiento. La bicicleta sigue siendo un método de desplazamiento con poca demanda de los usuarios, y con nula apreciación por parte de los gestores. Se da la casuística que todas las instalaciones deportivas municipales analizadas, cuentan con aparcamientos de bicicletas, tanto libres, como vigilados y gratuito mediante el sistema Bicibox promocionado por el Área Metropolitana de Barcelona, pero sin embargo no parecen que los servicios, vayan de la mano de las promociones de los mismos. En la línea de lo apuntado por la OCDE (O.C.D.E., 2004), si los gobiernos, en este caso municipales, no promueven una campaña seria de información a largo plazo, para promover el uso cotidiano de la bicicleta como medio de transporte, no parece ser que éste resurja por sí mismo, por muchos servicios complementarios al respecto que se planteen.

En la misma línea, los usuarios muestran una buena apreciación del aparcamiento de vehículos alrededor de la instalación en la mayoría de los casos. Si este factor no fuera de esta manera, los problemas de movilidad, e incluso de viabilidad de las propias instalaciones se verían afectados considerablemente. Si relacionamos este apunte, quizá sea una incongruencia, sobre todo con relación a que las políticas de promoción de la salud, transporte y diseño urbano tienen objetivos similares, aunque no siempre se planteen así. Todas tratan de producir intervenciones prácticas, rentables y exitosas que se apliquen a una gran muestra de la población. Los principios de diseño urbano pueden alinearse fácilmente con los modelos de salud ecológica, para aumentar la actividad física incidental y, por lo tanto, optimizar el gasto total de energía. Algunos ejemplos de estos

enfoques colaborativos incluyen la restricción de zonas de la ciudad al acceso no peatonal, la ubicación de los estacionamientos alejados de las entradas de los edificios, etc. (BADLAND & SCHOFIELD, 2005). Por lo tanto, cuando las instalaciones deportivas están disponibles accesibles, es más probable que las personas actúen en función de sus intenciones positivas, lo que sugiere una asociación más fuerte entre la intención y el comportamiento en circunstancias de alta disponibilidad, sobre todo, teniendo en cuenta que existen estudios que relacionan la proximidad y accesibilidad de las instalaciones deportivas con la asociación del comportamiento de intención realizar actividad física (BARBARA & al., 2008; ESTABROOKS, L. & GYURCSIK, 2003; MARTÍNEZ DEL CASTILLO & PUIG, 2002; McCORMACK, G. & al. 2006; PRINS & al., 2010).

Es destacable también, el patrón de respuesta que se replica, cuando se comparan las percepciones entre los usuarios, y lo que los responsables técnicos y políticos creen que ellos perciben. Habitualmente el usuario siempre muestra mejor puntuación de lo que esperan los responsables técnicos y los mismos políticos.

Con este trabajo se ha pretendido teorizar sobre el impacto que tiene la ubicación de los grandes complejos deportivos municipales sobre el territorio, en una zona muy concreta de la provincia de Barcelona. Una teorización que pretende ir un poco más allá de la zona geográfica analizada en la muestra, según hemos visto en la exposición. Equipamientos de estas características, sobre los que se genera unos flujos de desplazamientos y de uso, por diferentes colectivos desde el punto de vista de género, edad, condición social, etc., tienen un alto impacto en la definición de los entornos urbanos, precisamente porque son núcleos de peregrinación de corto plazo, pero repetitiva a lo largo de las semanas.

No podemos obviar las propias limitaciones del estudio; una muestra de municipios e instalaciones más amplia a analizar permitiría extraer unas conclusiones quizá más interesantes. El hecho que sólo se analice a un técnico y a un responsable político, por el contrario de cientos de usuarios por instalación, hace que también sea limitada la muestra específica en estos apartados; aun así, siempre existirá una gran diferencia entre usuarios y responsables, debido, obviamente, a la diferencia de muestra entre ellos: es una limitación, pero a la vez una realidad.

Estamos hablando de edificios que son contenedores de, posiblemente, el único servicio público en el que los ciudadanos pagan de manera regular y voluntaria, y por adelantado. Edificios que son utilizados por ciudadanos que buscan en ellos un tipo de bienestar, ya sea físico, emocional, relacional, intelectual, de salud, o laboral. Por ello, la ubicación en el territorio y su impacto en aspectos como la movilidad deben ser tenidos en cuenta de manera general.

Hemos visto como los transportes públicos, al menos en esta zona del área metropolitana de Barcelona, son valorados con una puntuación media en la escala utilizada. También cabe destacar que hay un alto tanto por ciento de usuarios que no los valora, posiblemente porque no los conoce. Además, apreciamos que sólo un 4% de los usuarios manifiesta utilizarlos para acceder a la instalación, lo que demuestra un interesante camino por recorrer en este aspecto.

En las instalaciones analizadas que reflejan una peor puntuación en valoración de los transportes públicos, muestran una buena puntuación en aparcamiento. Este aspecto compensa claramente una deficiencia, que en caso contrario podría suponer un importante problema tanto de gestión como de movilidad. Si la oferta de transporte público es insuficiente, o simplemente poco atractiva, el transporte privado aparece como necesario. Otra cosa será si esos vehículos son o no sostenibles o respetuosos con el medio ambiente, además de ver cómo afectan sobre la propia movilidad de las ciudades.

Existen diferencias significativas entre el método de asistencia a la instalación por parte de los usuarios, y lo que los responsables creen que utilizan. Mientras que el 52,2% de los usuarios manifiestan que acceden a la instalación andando, los técnicos creen que esa cifra representa el 80% y los responsables políticos opinan que esa cifra supone un 60%. Este aspecto es muy relevante sobre todo para diseñar políticas de movilidad, y de desplazamiento dentro del propio municipio. Si los propios organizadores de los servicios tienen percepciones sobre el tipo de transporte que los usuarios utilizan, que no son del todo certeros, no ayuda a diseñar alternativas de transporte en estos grandes flujos.

En general, estamos ante un gran número de personas que realizan el mismo trayecto muchas veces en una semana dentro del municipio, cosa que debe comportar acciones para que faciliten su movilidad. Las instalaciones

deportivas son los centros actuales de peregrinación de los ciudadanos, las nuevas catedrales, donde se rinden diferentes tipos de cultos. Esas masivas afluencias deben hacer reflexionar sobre el impacto que una ubicación de una instalación de estas características ocasiona sobre el municipio, y sobre la movilidad de sus ciudadanos. El diseño y la ubicación de este tipo de instalaciones sin tener en cuenta aspectos de este tipo, puede conllevar que lo que debe ser un servicio público para fomentar el bienestar del ciudadano, implique precisamente un sentimiento contrario, o como mínimo de insatisfacción.

Al realizar una investigación comparativa de este nivel, en el que se trataba de valorar percepciones de usuarios, y percepciones sobre lo que los responsables técnicos y políticos pensaban que los usuarios tenían, aparecen resultados que constatan que existen diferencias importantes entre los planteamientos comentados. Nos ha ayudado a corroborar que la opinión de los usuarios es básica para el conocimiento del impacto de la ubicación de la instalación en el territorio, pero además también nos ha mostrado que es básico contrastarlo con el grado de conocimiento y de su percepción, de los agentes prestadores o responsables, siguiendo así la línea apuntada por DORADO (2006, p.429).

Esta reflexión resulta trascendental a la hora de diseñar políticas deportivas municipales que incluyen la planificación de instalaciones deportivas municipales en los municipios, y por lo tanto también corrobora que no se debería improvisar tampoco en los modelos de gestión, ni en la oferta deportiva, ya que iría en detrimento de la calidad (MESTRE SANCHO, 2004), desde un punto de vista generalista en un contexto urbano. Trascendental también, para que unos edificios destinados y diseñados para la actividad física y deportiva, pero ubicados para que se tenga que ir en coche a ellas.

## Bibliografía

- BADLAND, H., & SCHOFIELD, G. (2005): «Transport, urban design, and physical activity: an evidence-based update». *Transportation Research Part D*, 10, 177-196.
- BARBARA, C. & al. (2008): «Socioeconomic Status, Environmental and Individual Factors, and Sports Participation». *Medicine & Science in Sports & Exercise*, 40(1), 71-81.
- CENTER FOR ACTIVE DESIGN (2010): *Active Design Guidelines. Promoting physical activity and health in design*. New York: Center for Active Design.
- CLIFF, N. (1992): «Abstract measurement theory and the revolution that never happened.» *Psychological Science*, 3(3), 186-190.
- DAWES, J. (2008): «Do data characteristics change according to the number of scale points use? And experiment using 5 point 7 point and 10 point scales». *International Journal of Market Research*, 50(1), 1-20.
- DENZIN, N. K. & al. (1994): «Paradigmatic controversies, contradictions, and emerging confluences». En SAGE Publications Ltd. (Ed.), *Handbook of qualitative research* (2ª, p. 643). Thousand Oaks, California.
- DIPUTACIÓ DE BARCELONA (2014): *11a edició del Cercle de comparació intermunicipal d'esports. Resultats any 2013*. Barcelona: Diputació de Barcelona. Àrea d'Hisenda, Recursos Interns i Noves Tecnologies. Direcció de Serveis de Planificació Econòmica. Servei de Programació.
- DOMINICI, G. (2009): «From Marketing Mix to E-Marketing Mix: a Literature Overview and Classification». *International Journal of Business and Management*, 4(9), 17-24.
- DORADO, A. (2006): *Análisis de la satisfacción de los usuarios: Hacia un nuevo modelo de gestión basado en la calidad para los servicios deportivos municipales*. (Consejo Económico y Social de Castilla La Mancha, Ed.) (1ª). Toledo: Gráficas Corredor, S.L.
- DORADO SUÁREZ, A. (2007): «Análisis de la satisfacción de los usuarios del servicio deportivo municipal». *Revista de Educación Física INDEref*, (1997), 5.
- & GALLARDO GUERRERO, L. (2004): «La satisfacción del consumidor deportivo en los servicios públicos». *Investigación y marketing*, 83, 26-29.
- ELASRI EJJABERI, A. & al. (2015): «La satisfacció dels clients dels centres esportius municipals de Barcelona». *Apunts Educació Física i Esports*, (119), 109-117.
- ESPINOSA, J., & ROMÁN, T. (1998): «La medida de las actitudes usando las técnicas de Likert y de diferencial semántico». *Enseñanza de las Ciencias de las Ciencias*, 16(3), 477-484.
- ESTABROOKS, P. A. & al. (2003): «Resources for Physical Activity Participation: Does Availability and Accessibility Differ by Neighborhood Socioeconomic Status?» *Ann Behav Med*, 25(2), 100-104.
- FABREGAS BOSCH, F. & al. (2005): *Pla director d'instal·lacions i equipaments esportius de Catalunya*. Esplugues de Llobregat, Barcelona, Catalonia - Spain: Consell Català de l'Esport.
- GALLARDO GUERRERO, L. (2007): *Censo Nacional de Instalaciones Deportivas 2005 España*. (Consejo Superior de Deportes, Ed.). Madrid: Gráficas Enar S.A.
- GRÖNROOS, C. (1994): *Marketing y gestión de servicios: la gestión de los momentos de la verdad y la competencia en los servicios*. (Ediciones Díaz de Santos S.A., Ed.) (1ª). Madrid: Lavel S.A.

- INSTITUT D'ESTADÍSTICA DE CATALUNYA. (2014). IDESCAT.
- KELLEY, S. W., & TURLEY, L. W. (2001): «Consumers perceptions of service quality attributes at sporting events». *Journal of Business Research*, 54(2), 161-166.
- KOTLER, P. ., & LEVY, S. J. (1969): «Broadening the concept of marketing». *Journal of Marketing*, 33(1), 10-15.
- MAÑAS RODRÍGUEZ, M. Á. & al. (2008): «Los tangibles como predictores de la satisfacción del usuario en servicios deportivos». *Psicothema*, 20(2), 243-248.
- MARTÍNEZ DEL CASTILLO, J., & PUIG, N. (2002): *Espacio y tiempo en el deporte*. En Alianza Editorial (Ed.), *Sociología del Deporte* (2 ed., pp. 159-185). Madrid: Alianza Editorial.
- MCCARTHY, E. J. (1960): *Basic marketing, a managerial approach*. Homewood, Ill.: R.D. Irwin.
- MCCORMACK, G. R. & al. (2006): «Correlates of distances traveled to use recreational facilities for physical activity behaviors». *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, 3(1), 18.
- MESTRE SANCHO, J. A. (2004): *Estrategias de gestión deportiva local*. (I. Publicaciones, Ed.) (1ª). Barcelona: INO Reproducciones S.A.
- MURUA, J. M. (2017): «La política deportiva como política urbana integral». En *GIGAPP 2017* (pp. 1-24). Madrid.
- NORMAN, G. (2010): «Likert scales, levels of measurement and the «laws» of statistics». *Advances in Health Sciences Education*, 15(5), 625-632.
- O.C.D.E. (2004): *La mise en oeuvre des politiques de transports urbains durables: aller de l'avant. Politiques nationales en faveur du vélo. Ministres de la CEMT lors de la réunion ministérielle à Ljubljana*. Ljubljana.
- PÉREZ CAMPOS, C. & al. (2008): «¿Influye el tipo de instalación en la percepción de calidad de los espectadores de eventos deportivos? IV Congreso Internacional y XXV Nacional de Educación Física., 1-5.
- PRINS, R. G. & al. (2010): Availability of sports facilities as moderator of the intention–sports participation relationship among adolescents. *Health Education Research*, 3, 489-497.
- QUIVY, R., & CAMPENHOUDT, L. VAN. (2000): *Manual de Investigación en ciencias sociales*. (Editorial Limosa S.A. de C.V. Grupo Noriega Editores, Ed.) (5ª). México D.F.: Editorial Limosa S.A. de C.V. Grupo Noriega Editores.
- RODRÍGUEZ OSUNA, J. (1991): *Métodos de Muestreo* (1ª). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- SOLAR, L. (2011): «El deporte como servicio local ante la «era wiki»». En *I Congreso Federación de Asociaciones de Gestores Deportivos de España. Libro de Actas*. Madrid.
- TRIADO, X. M., & RIMBAU, E. (1999): «Identification of Factors of Customer Satisfaction in Municipal Sport Centres in Barcelona: Some Suggestions for Satisfaction Improvement'». *Cyber-journal of sport ...*, 3, 2-13.
- VAN WATERSCHOOT, W., & VAN DEN BULTE, C. (1992): «The 4P Classification of the Marketing Mix Revisited». *Journal of Marketing*, 56(4), 83-93.
- VIÑASPRE, P. (2013): *Estudio WSC — PRECOR sobre la opinión de los clientes de clubes de fitness*. Barcelona.
- VO THI, N. T., & LLOSA, S. (2011): «Le rôle des différents moments d ' une expérience de service dans la satisfaction globale du client» -. En *10ème Congrès International des Tendances du Marketing à Paris* (pp. 1-26). Paris: Institut d'Administration des Entreprises.
- WITTINK, B. D. R., & BAYER, L. R. (1993): «The Measurement Imperative». *Marketing Research*, 6(4), 14-23.

# El proceso hacia la movilidad sostenible en Sevilla: centro histórico, peatones y ciclistas

José Carlos VÁZQUEZ-HISADO

Investigador, Universidad de Sevilla

**RESUMEN:** El centro histórico constituye una zona funcional fundamental en las ciudades mediterráneas. Debe preservarse como patrimonio y tiene que permanecer convenientemente habitado; en caso contrario, se convierte en un espacio temático subordinado a las actividades del turismo y del comercio. Para evitar la despoblación es necesario, entre otras circunstancias, que las condiciones de vida sean equiparables a las que se dan en el resto de la ciudad. Unas apropiadas condiciones de accesibilidad y unos medios de transporte adecuados a las necesidades de movilidad de los ciudadanos son esenciales. Los efectos adversos del transporte tienen que ser controlados y minimizados, cumpliendo con aquellos requisitos que medioambientalmente sean aceptables. El fomento de los desplazamientos a pie y en bicicleta contribuye a disminuir la contaminación atmosférica, a reducir el nivel de ruido y a combatir el sedentarismo; con ello mejora la salud pública. La reducción de la contaminación también es beneficiosa para la conservación del patrimonio arquitectónico. En el presente artículo se analizan dos aspectos del proceso de transformación que se está produciendo en Sevilla: la peatonalización y la adecuación al uso de la bicicleta. Otra cuestión es la concerniente a los transportes públicos, cuyos planes de desarrollo (líneas 2, 3 y 4 del metro) permanecen paralizados y se tratan aquí de manera tangencial. Este es un estudio de caso que toma como base los documentos del planeamiento urbano y del planeamiento de los transportes, las estadísticas liberadas por la Administración local y un conjunto de datos de campo. Se evalúan las circunstancias de la peatonalización y la problemática de la bicicleta en un espacio urbano todavía dominado por el automóvil.

**DESCRIPTORES:** Accesibilidad. Movilidad. Peatonalización. Movilidad ciclista.

Recibido: 19.05.2017; Revisado: 19.07.2017

Correo electrónico: [jcvazquezh@gmail.com](mailto:jcvazquezh@gmail.com)

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

## The process towards sustainable mobility in Seville: historic town center, pedestrians and cyclists

**ABSTRACT:** Historic town centres are essential to the functioning of Mediterranean cities. They must therefore be preserved as a valuable part of their heritage, while remaining suitably inhabitable. Otherwise, they become mere theatrical props for tourism and commerce. In order to avoid depopulation, measures must be taken to ensure that the living conditions in historic town centres are duly protected and comparable to those in the rest of the city. In this regard, it is essential to provide the adequate conditions for accessibility and mobility that meet the needs of citizens. The adverse effects of motor vehicle transport need to be controlled and minimized, and kept within environmentally acceptable limits. Fostering pedestrian activity and the use of bicycles helps to lower both air and noise pollution levels, while encouraging a less sedentary lifestyle in the general population, thereby improving public health. Less pollution is also a positive factor in the conservation of historic buildings and architectural monuments. This paper analyses two key aspects of the transformations taking place in Seville: the creation of pedestrian-only zones and the transformation of the city in order to encourage the use of bicycles for mobility. Another issue discussed in lesser detail is the public transport system, whose development plans include enlarging the underground transport system (lines 2, 3 and 4), although works are currently suspended. The case study methodology is based on urban planning and transport planning documents, statistical reports published by the local administration, as well as fieldwork data. It focuses on pedestrian-only areas and some of the unresolved issues of bicycle transport in an urban area which is still dominated by motor vehicle transport.

**KEYWORDS:** Accessibility. Mobility. Pedestrianization. Bicycle transport.

### 1. Introducción

Los centros históricos de las ciudades han ido perdiendo, a lo largo del pasado siglo, determinadas condiciones de habitabilidad que en su día tuvieron. Quizás la cuestión no sea únicamente tal circunstancia, sino también el mayor grado de exigencia respecto al habitar que la sociedad ha ido desarrollando paulatinamente. De cualquier manera, las ciudades evolucionan y sus centros históricos no pueden quedar al margen; las transformaciones propias del siglo XIX –beneficiosas unas, perjudiciales otras–, la incorporación del automóvil a principios del siglo XX, la modificación del espacio público hasta convertir al vehículo privado y motorizado en el protagonista de la movilidad, el auge del turismo de masas y otros múltiples hechos son antecedentes también de la realidad actual. No olvidemos que

*Most historic towns and urban areas were designed for pedestrians and slow forms of transport. Gradually these places were invaded*

*by the car, causing their degradation. At the same time, quality of life has reduced. (ICOMOS, 2011).*

Lo que sucede en el espacio público tiene consecuencias sobre ese mismo espacio y en ocasiones también sobre el espacio privado. La contaminación ambiental, en todas sus vertientes, procedente de la vía pública penetra en el interior de los edificios, de los hogares, obligando al ciudadano a una continua exposición a determinados agentes perjudiciales para su salud. Las condiciones generales de las vías públicas, en la mayoría de los centros históricos de este país, también imponen limitaciones a los usuarios con discapacidades motrices y sensoriales, condicionando a los residentes discapacitados al éxodo o a la reclusión.

Sevilla tiene un centro histórico de gran extensión, con un gran valor cultural y patrimonial. La Catedral, el Alcázar y el Archivo de Indias están incluidos en la Lista del Patrimonio Mundial, desde 1987, y abarcan 12 hectáreas, con una zona de amortiguamiento de 187 hectá-

reas. La conservación patrimonial y la perdurabilidad como centro habitado de la ciudad exigen la realización de actuaciones conducentes a la mejora de la accesibilidad en el espacio público, tanto en su relación con la movilidad urbana como en lo referente a la accesibilidad universal, y a la utilización de medios de transporte respetuosos con el entorno.

Para analizar la situación de la movilidad y el transporte en el centro histórico, indispensablemente, hay que tomar en consideración todo el entorno que interactúa con él, mediante el intercambio diario de personas y vehículos. La realidad es que la movilidad en el área metropolitana de Sevilla está basada fundamentalmente en el automóvil privado. Según el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Sevilla, de 2009, se producían en su ámbito dos millones de viajes en automóvil en día laborable, conforme a los datos correspondientes a 2007. Por otra parte, en el Plan de Transporte Metropolitano del Área de Sevilla, de 2006, se estimaba (por evolución tendencial) que en 2020 accederían diariamente a Sevilla Central<sup>1</sup> unos 403.000 vehículos privados.

El presente trabajo estudia las transformaciones que se han producido en Sevilla, en su centro histórico, en relación con la peatonalización y con el fomento de la utilización de la bicicleta como medio de transporte; también la adecuación de las calles a la circulación en este vehículo. En los meses de junio y julio de 2016 se tomaron datos *in situ* de doscientas calles (dimensiones de calzadas y de aceras, pavimentos y solerías, mobiliario urbano y mobiliario privativo de los establecimientos hosteleros), muestreando todos los barrios del casco histórico. Esos datos se han utilizado para evaluar los impedimentos a la movilidad peatonal, a la accesibilidad universal y a la circulación en bicicleta.

El resultado de las medidas adoptadas en pro del transporte en bicicleta es contrastable. Mediante los estudios estadísticos liberados por la Administración local y los informes del Sistema Integral de la Bicicleta de la Universidad de Sevilla (SIBUS) se ha podido estimar el grado de aceptación de este medio de transporte en los desplazamientos por el centro histórico, o bien con origen, o destino en él.

Se han analizado los documentos del planeamiento urbano y de la planificación de los

transportes; fundamentalmente los datos sobre movilidad, sobre las soluciones planteadas y sobre el grado de cumplimiento de las actuaciones propuestas. Necesariamente hay que mencionar la carencia de un criterio homogéneo, por parte de la Administración local y de la Administración autonómica, al denominar las zonas de la ciudad (incluso en el establecimiento de sus correspondientes límites) en los diferentes documentos de planificación; como ejemplo, el Plan de Transporte Metropolitano del Área de Sevilla llama Sevilla Central a una zona que aproximadamente coincide con la designada como Área Central en el Plan General de Ordenación Urbanística, de 2006 (estando además definida de forma diferente en la Memoria de Información que en la Memoria de Ordenación). Por consecuencia, en ocasiones, se complica la comparación de los datos estadísticos.

Sucede también que, en el último documento mencionado, se identifica el centro histórico con el distrito Casco Antiguo y, por tanto, se ignora el barrio Triana Casco Antiguo, perteneciente al distrito Triana. Consecuentemente, este barrio queda relegado –como si todavía fuese un arrabal de la ciudad histórica– e integrado en un distrito morfológicamente muy diferente. En virtud de lo antecedente, la Administración local no tiene suficientemente en consideración su singularidad en lo referente a la accesibilidad, la movilidad y el transporte.

### 1.1. El problema de la contaminación local

Son varios los estudios realizados sobre los niveles de contaminación que afectan a la ciudad de Sevilla (a su calidad medioambiental), estos contribuyen al mejor conocimiento de una situación con impactos sobre la salud de las personas y sobre su patrimonio arquitectónico. Seguidamente se detallan datos de los más específicos y representativos en cuanto a resultados.

En el artículo titulado *Characterization and Sources of PAHs and Potentially Toxic Metals in Urban Environments of Sevilla (Southern Spain)* (MORILLO & al., 2008: 42, 46, 47 y 49) se efectuó una evaluación de la contaminación provocada por hidrocarburos aromáticos policíclicos y por determinados metales pesados en los suelos de la ciudad (en jardines y áreas verdes). Sus

<sup>1</sup> Se denomina Sevilla Central a la zona integrada por el distrito Casco Antiguo, el distrito Triana (que incluye La Cartuja), la mayor parte del distrito Nervión, una pequeña

parte del distrito San Pablo-Santa Justa, el área residencial del distrito Los Remedios (incluyendo el recinto ferial) y una parte del distrito Sur.

autores realizaron una cuantificación simultánea de quince hidrocarburos aromáticos policíclicos (naftaleno, acenafteno, fluoreno, fenantreno, antraceno, fluoranteno, pireno, benzo[a]antraceno, criseno, benzo[b]fluoranteno, benzo[k]fluoranteno, benzo[a]pireno, dibenzo[a,h]antraceno, benzo[g,h,i]perileno e indeno[1,2,3-cd]pireno) y también evaluaron la presencia de siete metales (Cd, Cr, Cu, Mn, Ni, Pb, Zn). La elección, que los autores hacen, de los compuestos y de los metales guarda relación con sus efectos sobre la salud de las personas. La cuantificación de su presencia en los suelos urbanos es índice de la emisión continuada al medio ambiente de los referidos contaminantes.

Las muestras que fueron analizadas, correspondientes al centro histórico de la ciudad, dieron valores comprendidos entre 500 y 1000  $\mu\text{g}\cdot\text{kg}^{-1}$  para la suma de los quince hidrocarburos aromáticos policíclicos, lo cual implica la consideración como suelos contaminados (según la clasificación propuesta por Maliszewska-Kordybach: menos de 200  $\mu\text{g}\cdot\text{kg}^{-1}$  suelos no contaminados, entre 200 y 600  $\mu\text{g}\cdot\text{kg}^{-1}$  suelos poco contaminados, entre 600 y 1000  $\mu\text{g}\cdot\text{kg}^{-1}$  suelos contaminados, más de 1000  $\mu\text{g}\cdot\text{kg}^{-1}$  suelos muy contaminados). En lo referente a la concentración de metales, las muestras con valores más elevados de cobre, zinc y, sobre todo, de plomo fueron las correspondientes al centro histórico; los investigadores encontraron también una correlación entre la concentración de estos tres metales y la concentración de hidrocarburos aromáticos policíclicos. En el estudio se justifica la mayor presencia de plomo en los suelos del centro histórico por la eliminación de la gasolina con plomo (tetraetilo de plomo) hace solo algunos años; en los barrios más modernos, incluso con alto nivel de tráfico, no se ha quemado tanta gasolina con plomo como en el centro histórico.

Los suelos urbanos contaminados no solo son un indicio de la emisión de contaminantes (los que acaban depositándose por su escasa volatilidad o por el efecto de arrastre producido por la lluvia), sino que constituyen un riesgo real para la salud; pueden transferirse a los humanos por inhalación o por ingestión (MADRID & *al.*, 2004: 215) –especialmente en zonas de juego de niños–.

El tráfico de vehículos motorizados es el origen de la mayor parte de la contaminación del aire en Sevilla (GUTIÉRREZ-DABAN & *al.*, 2005: 731) según el artículo titulado *Particlesize distribution*

*of polycyclic aromatic hydrocarbons in urban air in southern Spain*, donde también se dice que en el centro histórico existe una menor presencia de hidrocarburos aromáticos policíclicos en la atmósfera, en comparación con otras zonas, y relaciona esa circunstancia con las limitaciones existentes para el tráfico de vehículos privados. Los niveles de contaminación aérea detectados en Sevilla son similares a los existentes en otras ciudades con alto nivel de tráfico rodado. Hay más evidencias de que las emisiones gaseosas contaminantes provienen de los motores de los automóviles, como la relación entre las concentraciones de bario y cromo respecto a las concentraciones de plomo y también con las emisiones de monóxido de carbono y dióxido de nitrógeno (FERNÁNDEZ-ESPINOSA & TERNERO-RODRÍGUEZ, 2004: 697); lo cual se corresponde con la realidad de una ciudad con un alto nivel de tráfico y con muy poca industria, ya que su economía está basada en el sector terciario.

El hecho constatado de la presencia de una baja concentración en el aire del centro histórico de hidrocarburos aromáticos policíclicos (baja en relación con las concentraciones detectadas en otras zonas, como en las calles Torneo y Luis Montoto) (GUTIÉRREZ-DABAN & *al.*, 2005: 731) y que, por el contrario, la concentración en los suelos de la referida zona sea alta permite inferir que las medidas ya implementadas (en 2005, fecha del estudio sobre contaminación atmosférica), conducentes a disminuir el tráfico de vehículos privados –de los no residentes–, resultaban de utilidad como medio para reducir la contaminación atmosférica local.

Unas adecuadas políticas de planificación urbana y del transporte, dirigidas hacia la limitación en el uso del automóvil, contribuyen a mejorar las condiciones generales de vida de los ciudadanos y en particular a la mejora de su salud, mediante la disminución de la contaminación y la facilitación de los desplazamientos a pie y en bicicleta, pues esto supone una ayuda para combatir el sedentarismo. La evidencia científica de la relación existente entre el uso masivo del automóvil y la salud pública es, a estas alturas, prácticamente incontestable. La planificación de la movilidad y del transporte, con el mínimo impacto medioambiental posible, es esencial en el urbanismo actual; este convencimiento llevó a la promulgación de la Declaración de Bremen<sup>2</sup>, donde una de las bases o *cornerstones* que se recalca es «Plan your city and its mobility together».

<sup>2</sup> Existe un primer documento conocido como Declaración de Bremen, que data de 1983 y trata temas relacionados con las ciudades y la cultura. La aquí referida es la promulgada

en *3rd European Conference on Sustainable Urban Mobility Plans*, 12 y 13 de abril de 2016.

## 1.2. Sobre la accesibilidad y el diseño del espacio público

En Sevilla, al igual que en otras ciudades europeas, se están produciendo procesos de peatonalización y de adaptación vial a la bicicleta; para materializar estos procesos se realizan obras de reurbanización a fin de acondicionar las calles a la nueva realidad. En este tipo de intervenciones debe considerarse como primordial la mejora de la accesibilidad universal. La accesibilidad, desde el punto de vista del urbanismo y de los transportes, está asociada a los lugares como la capacidad o facilidad para realizar un desplazamiento desde un lugar a otro; en cambio, la accesibilidad universal vincula la cualidad de accesible con las capacidades –o discapacidades– concretas del individuo. Legalmente en España existe una definición de accesibilidad universal, es la siguiente:

Accesibilidad universal: es la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos, instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible. Presupone la estrategia de «diseño universal o diseño para todas las personas», y se entiende sin perjuicio de los ajustes razonables que deban adoptarse. (Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre: artículo 2, apartado k, del Texto Refundido de la Ley).

Todos los espacios públicos y particularmente las vías públicas, como entornos urbanos, están sujetos al cumplimiento de unas determinadas condiciones (acordes al estado de la técnica) que faciliten la accesibilidad universal. El propio hecho de peatonalizar supone una mejora, puesto que se suprime una barrera que es la constituida por los propios automóviles. Debemos recordar que

*Increasing urban traffic leads to streets acting as barriers, since they are difficult, dangerous and time consuming to cross. In the worst cases, busy streets divide parts of the city.* (EUROPEAN COMMISSION, 1996: 174).

Aunque no basta con peatonalizar, tampoco con eliminar el desnivel entre la calzada y las aceras. Los pavimentos inadecuados, los alcorques, las rejillas de desagüe y los registros inapropiados, el mobiliario urbano mal ubicado, los bolardos, las terrazas y vendedores, la cartelería y la señalización incor-

rectamente situadas, la propia falta de señalización allí donde es necesaria, son algunos de los elementos o situaciones que pueden persistir después del proceso de peatonalización o que incluso pueden haber sido erróneamente incorporados durante el referido proceso.

La falta de accesibilidad excluye a los discapacitados del legítimo uso de los espacios públicos, implicando su segregación de las actividades propias del mundo urbano e impidiendo una plena integración social (OLIVERA, 2000: 76). Los cascos históricos se trazaron antes de la existencia de los automóviles, cuando los desplazamientos se realizaban a pie, sobre semovientes o en carruaje; las calles sinuosas y de escasa anchura se adecuaron dificultosamente para la circulación de automóviles, a costa del peatón. Con los criterios actuales sobre accesibilidad universal se hace necesario revertir la situación, colocando al viandante y a los usuarios de determinados vehículos (los que producen un bajo impacto negativo sobre la accesibilidad y la accesibilidad universal) en posición preferente frente a los automovilistas urbanos.

## 2. El proceso de peatonalización

El desarrollo urbano de Sevilla ha estado fuertemente influenciado por el Plan General de 1946, cuyo objetivo pretendía su transformación en una ciudad metropolitana (FERNÁNDEZ SALINAS, 1992: 99). En lo que respecta al centro histórico se establecieron dos grandes ejes viarios, uno norte-sur y otro este-oeste, que nunca fueron materializados. Si se llevaron a efecto las penetraciones viarias que el Plan General de 1963 contemplaba (AYUNTAMIENTO DE SEVILLA, 2003). Las vías abiertas contribuyeron a la congestión del tráfico rodado, dirigido hacia el centro administrativo (lo fue hasta principios de la década de los noventa) y comercial de la ciudad.

Con la entrada en vigor en 1984 del Plan de Ordenación de la Circulación y del Estacionamiento comenzó la reversión de la situación originada por el Plan General de 1946 y potenciada por el Plan General de 1963, favoreciendo un proceso de peatonalización (REINA, 1995: 144, 145) del casco histórico que hoy podemos considerar incipiente pero que en los años ochenta se defendía con vehemencia o se denostaba.



Fig. 1/ **Extensión de la red de calles y plazas peatonales de carácter marcadamente comercial y hostelero.**

Fuente: Elaboración propia 2017 (Capa en ArcGIS 10.2.2 for Desktop [programa informático] sobre *Ortofotografía rigurosa en color del Término Municipal de Sevilla*, procedente del servicio de Infraestructura de Datos Espaciales del Ayuntamiento de Sevilla y correspondiente al vuelo de 6 de agosto de 2011).

La falta de una red de transporte público capaz de satisfacer las necesidades de movilidad hacia la zona del «gran centro comercial abierto» tiene por consecuencia el incremento del tráfico hacia los aparcamientos rotatorios próximos. En la revisión de 2006 del Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla se planteaban dos líneas de tranvías para el centro histórico, una norte-sur y otra este-oeste; solo se ha realizado parcialmente la pri-

mera (Metrocentro, ampliada al exterior del casco histórico en un recorrido paralelo a la línea 1 del metro), con el trayecto que discurre desde la plaza Puerta de Jerez hasta la plaza Nueva. El Plan de Transporte Metropolitano del Área de Sevilla (publicado oficialmente en el mismo año, tres meses más tarde) recoge el Metrocentro y la línea 2 del metro; esa línea atravesaría en dirección este-oeste el casco, pero no se ha realizado. Tampoco se han construido las líneas 3 y

4 del metro. Los autobuses urbanos constituyen la única red de transporte público para el interior del distrito Casco Antiguo –con la salvedad del Metrocentro– y para la conexión con el resto de la ciudad; una red ineficaz para satisfacer las necesidades existentes de movilidad.

La opinión de los clientes de la zona comercial antes mencionada, los que residen en el distrito Casco Antiguo y los que se desplazan desde las periferias (se trata de un polo de atracción para habitantes de otros distritos y de otros municipios de la aglomeración urbana), puede tornarse muy crítica sobre los procesos de peatonalización a realizar en el futuro; unas mayores limitaciones de acceso para los automóviles junto con la carencia de un sistema de transporte público eficiente supondría para ellos una disminución de la accesibilidad a esa zona.

### 2.1. Las peatonalizaciones efectuadas y la aceptación del proceso

Por la avenida de la Constitución pasaban con anterioridad a su peatonalización unos 2000 autobuses diariamente (CAMPO & *al.*, 2009: 37) y un número indeterminado de taxis. Los gases y partículas que eran emitidos por los motores de combustión interna, especialmente los diésel, convertían esta avenida en una zona contaminada y de aspecto sucio por el hollín depositado. Las aceras también soportaban bastante tráfico peatonal, dificultado por los alcorques en una acera y por la escalinata de la catedral en la otra; en muchas ocasiones el rebufo de los autobuses –que circulaban a mayor velocidad de la apropiada– ponía en peligro la estabilidad de los peatones. Las obras de reurbanización no la han transformado en un paseo peatonal, sino en un espacio peatonal compartido con el tranvía y con las bicicletas; el tránsito peatonal resulta complejo, no solo por ser una vía compartida con los vehículos antes indicados, sino por la excesiva acumulación de mobiliario privado (veladores de los establecimientos hosteleros) sumado al ya abundante –en algunos tramos– mobiliario urbano. Idéntico modelo es el adoptado para la calle San Fernando, que conecta la plaza Puerta de Jerez con el Prado de San Sebastián y es el principal acceso al Edificio Central de la Universidad de Sevilla.

La plaza Nueva ha dejado de ser un espacio rodeado por un cúmulo de paradas para los autobuses de diferentes líneas y se ha transformado en una tranquila plaza, en la que suelen realizarse actividades culturales y feriales. Se ha convertido en la parte más lujosa del ‘mall’

(junto con la calle Tetuán), los bajos comerciales que anteriormente estaban ocupados por oficinas ahora lo están por firmas comerciales de gama alta. Sirve esta plaza como conector entre la avenida de la Constitución y las calles Tetuán y Sierpes, la primera peatonalizada en 1994 y la segunda nunca adaptada al tráfico motorizado.

Con su carácter comercial y peatonal, la calle Tetuán está en el grupo de las calles comerciales más caras de España, en el informe 2016-2017 de CUSHMAN & WAKEFIELD LLP (2016: 42) ocupa el decimotercer lugar; seis calles de Madrid, cuatro de Barcelona, la calle Marqués de Larios en Málaga y la calle Colón de Valencia la superan en el precio de alquiler por metro cuadrado de local. En el año 2010 se peatonalizó la también muy comercial calle Asunción, situada en el distrito Los Remedios y con una antigüedad que no llega a los setenta años, resultando la transformación muy beneficiosa para la mayoría de los distintos negocios radicados en ella. La realidad es comúnmente opuesta a la concepción que los pequeños industriales del comercio y la hostelería tienen respecto a la peatonalización de calles y plazas. La eliminación de los vehículos y la adaptación de todo el espacio para el tránsito de personas no reduce la afluencia de clientes; sucede lo contrario, y con el éxito aparece una situación no deseada: la sustitución de negocios; ante la subida de alquileres las tiendas tradicionales cierran y ceden su lugar a rótulos de cadenas internacionales. Los grandes beneficiados de las medidas de peatonalización, cuando estas se centran en las calles comerciales, son los propietarios de los locales de negocio y de aquellos edificios residenciales que son reacondicionados para el uso terciario.

Los comerciantes han sido habitualmente los principales opositores a la peatonalización, argumentando que la eliminación de las plazas de aparcamiento en las calles favorecería a las grandes superficies, a los centros comerciales y al comercio situado en las calles no peatonalizadas (CASTILLO-MANZANO & *al.*, 2014: 197). Pero no siempre el sector del comercio es enemigo de la eliminación de los automóviles de las calles, cuando se ha producido un adecuado y previo proceso de información la situación puede ser otra. La Confederación Provincial de Comercio y Servicios de Sevilla es partidaria de la ampliación de la zona comercial peatonalizada del centro histórico, en asociación con la creación de aparcamientos rotatorios subterráneos en las calles que constituyen la ronda periférica al distrito Casco Antiguo, con la construcción de estaciones de metro (para la todavía inexistente línea 2) en la zona comercial-peatonal o en sus proximidades y con

una red de autobuses eléctricos que enlacen los puntos distantes del centro histórico con su área central (CAMPO & *al.*, 2009: 55).

Los comerciantes no son los únicos que pueden sentirse perjudicados. También los vecinos, que consideran las obras de reacondicionamiento de las calles como el peor aspecto de la peatonalización (CASTILLO-MANZANO & *al.*, 2014: 198). Para lograr una buena acogida es necesario planificar las referidas obras muy bien, evitando en todo lo posible las molestias que colateralmente ocasionan; un corto plazo de ejecución es también fundamental para reducir los conflictos y la oposición al proceso. La imposibilidad de llegar en automóvil hasta las puertas de sus casas es la principal frustración para los residentes, previa a una inminente peatonalización. Las obras terminan por desatar la irritación de muchos de ellos, especialmente por los retrasos en la ejecución.

Cuando las obras están terminadas, el resultado suele ser del agrado de la mayoría de los vecinos; los problemas de convivencia aparecen cuando los establecimientos hosteleros comienzan la expansión de sus terrazas, bien por haberseles autorizado un mayor número de veladores respecto al que previamente tenían, o bien por haber usurpado el espacio público. La ocupación de la calle para el uso hostelero –percibida por el viandante como una apropiación, sea con autorización administrativa o sin ella– causa también problemas de accesibilidad a las personas con discapacidades motoras o visuales.

Un sector de la opinión pública de Sevilla ha sido muy crítico con relación a las distintas peatonalizaciones realizadas, esgrimiendo siempre razones de identidad regionalista frente al centroeuropeísmo por ellos atribuido a las peatonalizaciones. Este sector ha sido representado por varios columnistas del diario ABC, el mismo periódico que encargó una macroencuesta a Ipsos Eco Consulting sobre la peatonalización de la avenida de la Constitución; la consulta se realizó en diciembre de 2002, resultando –por el contrario– que el 67% de los encuestados estaba a favor de su peatonalización (CAMPO & *al.*, 2009: 53).

Como ya se indicó, la estrategia municipal está centrada, desde los inicios del proceso, en la peatonalización de las principales calles comerciales y turísticas. Parece que los gobiernos de un signo buscan potenciar la economía de la ciudad y los de signo contrario el cosmopolitismo cultural, con igual resultado: la tendencia a la elitización de esas calles. No

obstante, los aspectos positivos sobresalen: menor contaminación atmosférica local, importante disminución de la contaminación acústica, mayor seguridad y accesibilidad para las personas, aumento de la sociabilidad (por incremento del espacio público de estancia, que es definido como aquel que permite interactuar a pequeños grupos de personas sin entorpecer la circulación de otras), menor deterioro del patrimonio arquitectónico y mejor valoración de la ciudad en términos de imagen.

### 3. La expansión de la bicicleta como medio de transporte

Pedalear en Sevilla tiene a su favor la inexistencia de calles con pendientes destacables y el moderado número de días lluviosos, el número medio anual de días con precipitación superior o igual a 1 mm (1 l/m<sup>2</sup>) es de 50,5 (AEMET). En cambio, el calor y la fuerte radiación solar sí constituyen inconvenientes de importancia para los ciclistas, especialmente entre los meses de mayo y septiembre. El casco histórico, con sus estrechas calles y un trazado propio de las calurosas ciudades mediterráneas, es la zona de la ciudad más adecuada para los desplazamientos en bicicleta. La bicicleta permite llegar a donde los coches no pueden ir y resulta más práctico pedalear que caminar para recorrer determinadas distancias (JONES, 2005: 827); como ejemplo están las calles del barrio de Santa Cruz, un número considerable de ellas carecen de la anchura mínima necesaria para la circulación de automóviles. Las ventajas para la salud derivadas del acto de caminar o pedalear son difícilmente cuestionables, están avaladas por innumerables estudios científicos, los cuales no han sido refutados hasta la fecha.

Las acciones de los diferentes gobiernos municipales respecto al uso de la bicicleta se han centrado en la creación de carriles específicos para su circulación (excepto en el centro histórico) y en la implantación de un sistema público de alquiler. El primer carril para bicicletas se realizó en la calle San Fernando en el año 1980, veinte años más tarde las vías ciclistas suponían poco más de diez kilómetros. Una vez planificada una auténtica red funcional, con un total aproximado de ciento veinte kilómetros de carriles bidireccionales, se iniciaron en 2006 las obras de la fase correspondiente a la denominada Red Básica y en 2010 concluyeron las obras de la llamada Red Complementaria (MARQUÉS, 2011: 111). En el Plan Andaluz de la Bicicleta 2014-2020 se incluye la ampliación de la red actualmente existente en Sevilla.

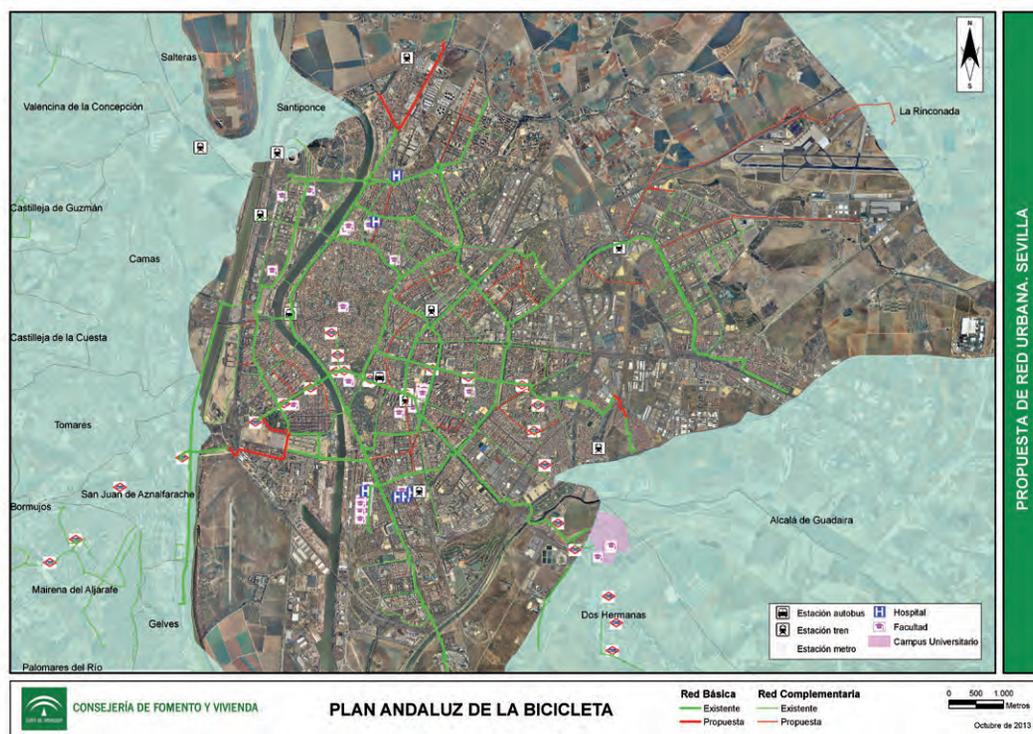


Fig. 2/ Extensión de la red de vías ciclistas existente y de su propuesta de ampliación.

Fuente: Consejería de Fomento y Vivienda, 2014.

En marzo de 2007 concluyó la elaboración del Plan Director para el Fomento del Transporte en Bicicleta en Sevilla 2007-2010, como resultado de un acuerdo del Excelentísimo Ayuntamiento Pleno tomado en febrero del año 2003. El 20 de septiembre de 2016 se hizo público que el Consejo de la Gerencia de Urbanismo de Sevilla había aprobado la elaboración de un nuevo plan director, destinado a continuar con la promoción del transporte en bicicleta y con un presupuesto base de 72.600 euros para licitación pública, pero el plan quedó en programa: Programa de la Bicicleta Sevilla 2020, aprobado en la sesión del Excelentísimo Ayuntamiento Pleno del día 27 de diciembre de 2017. Tiene un carácter meramente continuista y deberá entrar en vigor a lo largo del presente año 2018.

El punto 05.3 del Plan Director para el Fomento del Transporte en Bicicleta en Sevilla 2007-2010 trata sobre la estrategia para el fomento de la bicicleta en el centro histórico (en este documento, al igual que en el PGOU, se identifica el centro histórico exclusivamente con el distrito Casco Antiguo; en consecuencia, se ignora

el barrio Triana Casco Antiguo perteneciente al distrito Triana). Se indica en el documento que esta parte de la ciudad debe considerarse como 'zona 30' o 'zona 20' para compatibilizar y equilibrar los diferentes medios de transporte en un viario con calzada de uso común y dice:

La estrategia global que se plantea es pues de coexistencia con el resto de medios y con el peatón, en un contexto de pacificación del tráfico y de jerarquía de pasos y prioridades [...] para acoger a las bicicletas en su trama actual mediante su adaptación y mediante la expulsión de vehículos no compatibles.

En primer lugar, el documento no identifica cuales son los tipos de vehículos a los que denomina no compatibles. Lo que esta estrategia justifica es la inexistencia de vías para las bicicletas en el interior del centro histórico (salvo en la avenida de la Constitución, la avenida de Roma y la calle San Fernando), aun cuando las condiciones del tráfico rodado actual son realmente incompatibles con la circulación en bicicleta de forma segura; por el centro circulan autobuses, camiones de reparto, furgonetas,

turismos, todocaminos, todoterrenos, etcétera. Como medida para facilitar la coexistencia en el mismo espacio de peatones, bicicletas y todo tipo de vehículos motorizados lo que se propone es la implantación de un sistema de señalización específico, para regular la circulación y uso de este medio de transporte en el centro histórico; sistema que no existe en la actualidad y cuyo desarrollo no ha sido iniciado.

Por otra parte, sí menciona el riesgo que para los ciclistas suponen los pavimentos de adoquines de granito con caras irregulares. El adoquinado es un pavimento histórico que ha sido repuesto sistemáticamente en algunas calles céntricas y que, en las últimas obras de reurbanización, se está recuperando; se elimina el asfalto de la calzada, se ponen al mismo nivel aceras y calzada y esta se pavimenta con adoquines. La pretensión de reducir la velocidad de los automóviles (por la molesta rodadura sobre los adoquines), en un espacio destinado al uso compartido, tiene como consecuencia la incomodidad del tránsito en bicicleta y también un mayor riesgo de caídas; además, ese tipo de pavimento es peligroso para viandantes con discapacidad motora o visual.

Es la zona de la ciudad donde se debería potenciar más el uso de la bicicleta; siendo por el contrario, donde el riesgo para el ciclista es mayor al tener que compartir las estrechas calzadas con los automóviles y empeora con la existencia de bordillos. El uso de la bicicleta está condicionado por una gran cantidad de factores y tiene gastos asociados. Todo desplazamiento es evaluable en tiempo, en dinero y en otros tipos de costes; los desplazamientos en bicicleta están afectados por las externalidades de los desplazamientos en automóvil, esto perjudica especialmente a los ciclistas que se desplazan por el centro histórico. En definitiva, una inadecuada infraestructura vial, mal adaptada –realmente no puede ser de otra manera– a la circulación de automóviles y compartida por obligación, penaliza en tiempo y en riesgo a los ciclistas.

El casco histórico de la ciudad de Sevilla es uno de los más extensos de Europa, su mayor dimensión lineal está en su eje norte-sur. Si evaluamos un desplazamiento realizado «callejeando» desde la calle Puerta de la Barqueta (37°24'11"N 5°59'43"O) hasta la plaza Puerta de Jerez (37°22'57"N 5°59'37"O) encontramos que hay 2540 metros de distancia, que andando a 5km/h se recorren en 31 minutos y pedaleando a una velocidad media de 12km/h suponen 13 minutos. En consecuencia, circular en bicicleta permite llegar en unos pocos minu-

tos hasta una parada de autobús urbano, una parada del tranvía o hasta la estación de la línea 1 del metro denominada Puerta de Jerez (y situada en la avenida Paseo de Cristina).

### 3.1. Bicicleta, intermodalidad y sistema público de alquiler

El amplio sistema existente de bicicletas de uso público facilita la transferencia intermodal. Para los usuarios de sus propias bicicletas, tanto Transportes Urbanos de Sevilla Sociedad Anónima Municipal (TUSSAM) como Metro de Sevilla Sociedad Concesionaria de la Junta de Andalucía S. A. tienen reglamentos que permiten el embarque de estas. En los autobuses es posible llevar bicicletas plegadas, en el metro se pueden llevar bicicletas plegadas y existen restricciones horarias (horas punta) para las bicicletas sin plegar o no plegables. En las estaciones de metro hay espacios acondicionados para el aparcamiento de bicicletas. Los residentes en el centro pueden compatibilizar el uso de la bicicleta con los distintos medios de transporte público disponibles en el área metropolitana. El volumen de este tipo de transferencia intermodal se ha evaluado (con datos recogidos entre octubre de 2013 y enero de 2014) y representa entre el 2% y el 3% del total de los desplazamientos metropolitanos en transporte público (HERNÁNDEZ, 2014), considerándose que es necesario potenciar tanto el transporte público metropolitano como la referida transferencia intermodal.

En los autobuses de TUSSAM, además de estar equipados con medios de acceso para sillas de ruedas y carritos infantiles, se permite el embarque de cuadríciclos eléctricos (aparecen con la denominación de *scooter* en el protocolo específico de acceso) con una masa total usuario-*scooter* inferior a 300 kilogramos y siempre que el usuario tenga un grado de discapacidad igual o superior al 33%; para abordar el autobús sobre uno de estos vehículos es necesario disponer de una tarjeta acreditativa.

El establecimiento del servicio público de alquiler de bicicletas comenzó en julio de 2007 y ha cubierto ya la mayor parte de la ciudad. El servicio se presta por la compañía JCDecaux España S. L. U., con la marca registrada Sevici (JCDECAUX). Es una concesión municipal donde el servicio constituye la contraprestación por determinados derechos para la instalación de publicidad estática. Según los datos incluidos en el informe titulado *Estaciones del servicio público de bicicletas Sevici – año 2013* (AYUN-

TAMIENTO DE SEVILLA, 2014b: 2), el último disponible en el sitio web *Sevilla en bici*, el sistema consta de 260 estaciones automáticas de préstamo, con un total de 5089 elementos de anclaje de bicicletas (que en la terminología de Sevicí se denominan «bornetas»). A las 2571 bicicletas del servicio Sevicí (dato correspondiente a diciembre de 2013) (AYUNTAMIENTO DE SEVILLA, 2014a: 34) hay que sumar las 180 unidades del servicio Bus+Bici del Consorcio de Transporte Metropolitano Área de Sevilla, este servicio tiene como base el aparcamiento de bicicletas de la estación de autobuses Plaza de Armas y permite al usuario (disponiendo de tarjeta de transporte –tarjeta monedero–) poder utilizar una bicicleta pública para sus desplazamientos en el día (CONSORCIO DE TRANSPORTE METROPOLITANO ÁREA DE SEVILLA).

En el distrito Casco Antiguo hay 45 estaciones de Sevicí, representando el 17,31% del total existente en la ciudad, con 854 elementos de anclaje (16,78% del total existente). El total de préstamos realizados en el distrito en 2013 ascendió a 1.140.905, lo cual representa el 27,15% del total de préstamos. En las tablas incluidas en el informe (AYUNTAMIENTO DE SEVILLA, 2014b: 11, 15, 17) aparece la estación de la plaza Nueva (estación n.º 87 del sistema) con el mayor número de préstamos realizados, un total de 82.959; puede apreciarse también que de las doce primeras estaciones en número de préstamos nueve pertenecen al distrito Casco Antiguo, superando todas ellas los 40.000 alquileres en el referido año y estando la media de préstamos diarios por estación comprendida entre 110 y 227. El número de préstamos es mayor los días laborables, alcanzando estos el 80,65% del total de los realizados en el conjunto de estaciones y el 78,14% del total de los realizados en las estaciones del distrito; esto es: una media de 3.538 alquileres en día laborable y 2.445 alquileres en fin de semana o festivo realizados en el conjunto de las 45 estaciones existentes en esta zona de la ciudad.

El distrito Casco Antiguo tenía una población de 60.078 habitantes en 2013 (AYUNTAMIENTO DE SEVILLA), siendo la población total de la ciudad en ese año de 700.169 personas (INE) (ambos datos referidos al día 1 de enero). Resulta que, en un distrito cuya población representa el 8,58% del total de la ciudad y que tiene el 17,31% de las estaciones Sevicí, se realizan alquileres que representan el 27,15% del total de los contabilizados en la ciudad y algunas de las estaciones en él emplazadas son las más utilizadas. Lo anterior sucede en una zona de la ciudad que solo posee 1357 metros de vías ciclistas (665 m corresponden a la avenida de

la Constitución, 299 m a la avenida de Roma y 393 m a la calle San Fernando). Como ya se ha mencionado, las condiciones reales del tráfico rodado actual, en este distrito, no son compatibles con la circulación en bicicleta de forma segura; resulta altamente contradictoria esta situación, un gran número de ciclistas –usuarios de un sistema de transporte que se fomenta municipalmente y que es muy adecuado para la morfología urbana de la zona– transitando obligatoriamente por calzadas estrechas y con un nivel de tráfico de vehículos automóviles que compromete su seguridad.

### 3.2. Evolución y resultados del transporte en bicicleta

Las políticas sobre transporte sostenible deben dirigirse a promocionar los desplazamientos a pie, en bicicleta y en transporte público frente al transporte en automóvil privado. En el área de Sevilla se ha producido un descenso en el número de desplazamientos a pie (en 1983 suponían el 64,5% del total y han disminuido hasta el 30,5% en 2007) que resulta tendencial (SANZ, 2009: 55) y es posible que las medidas para el fomento de la bicicleta estén favoreciendo ese hecho. De cualquier forma, la utilización de la bicicleta en la ciudad de Sevilla es muy relevante y se pasó de 3,069 millones de desplazamientos anuales estimados en 2006 a 17,054 millones en 2011 (MARQUÉS & al., 2015: 38); posteriormente los desplazamientos se han ido reduciendo, evaluándose el total correspondiente a 2015 en un 14,90% inferior al de 2011.

La Universidad de Sevilla cuenta entre sus servicios con el Sistema Integral de la Bicicleta de la Universidad de Sevilla (SIBUS). Que, además de facilitar unidades en préstamo a los estudiantes y gestionar espacios en el campus para el aparcamiento de bicicletas privadas, realiza estudios sobre su uso. En su informe *Análisis sobre la movilidad ciclista en Sevilla: año 2015* (MARQUÉS & al., 2016), perteneciente a una serie de periodicidad bienal, se hace un «resumen ejecutivo» donde se exponen varias conclusiones y se enuncia una hipótesis (a falta de estudios específicos, sobre el descenso en el uso de este medio de transporte): el uso de la bicicleta creció hasta alcanzar su máximo absoluto en 2011 (72.000 desplazamientos diarios, en un día laborable tipo sin lluvia); el lento descenso en su uso se atribuye a las deficiencias de mantenimiento de las vías para ciclistas, a la falta de aplicación de medidas de gestión del tráfico (pacificación del tráfico en el

viario compartido) y a la carencia de aparcamientos seguros; en el centro histórico hay un alto nivel de movilidad ciclista, a pesar de la carencia de infraestructuras específicas; además, la utilización de la bicicleta privada supera a la pública en esa zona de la ciudad.

Las ventajas de la creación de infraestructuras para los desplazamientos en bicicleta son importantes, estas contribuyen a la mejora de la salud pública, a incrementar la seguridad en el tráfico, a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y también a la reducción de la contaminación local. Se ha estimado, mediante análisis coste-beneficio, que la inversión realizada en la red de vías ciclistas genera para la ciudad un retorno total de 557 millones de euros (calculados para un valor temporal correspondiente a 2006), con un 130,54% de tasa interna de retorno (TIR) (BREY & *al.*, 2017: 136-7).

Es posible afirmar que en Sevilla las políticas municipales de promoción de la bicicleta como medio de transporte han sido efectivas, consiguiendo que una parte destacable de la población (con independencia de género, edad, clase social e ideología política) haya optado por incluirla en sus opciones reales de movilidad de forma preferente (MARQUÉS, 2011: 125). No obstante, es necesario seguir realizando acciones de promoción del transporte en bicicleta y de los desplazamientos a pie de forma combinada, es asimismo necesario favorecer la integración social y estructural del ciclismo (MARQUÉS & *al.*, 2015: 42) y también es necesario realizar campañas de concienciación dirigidas al sector de población con mayor grado de adición al uso del automóvil privado. La existencia de un sistema de alquiler público de bicicletas mejora la percepción de este medio entre los no iniciados (FERNÁNDEZ-HEREDIA & *al.*, 2014: 9) y facilita la inmersión en la movilidad ciclista.

#### 4. Conclusiones

Como se desprende de los estudios científicos disponibles, los motores de combustión interna constituyen prácticamente la única fuente de contaminación atmosférica en Sevilla. Es una ciudad cuya economía está basada en el sector terciario; además, la mayor parte de sus edificios carecen de calderas de calefacción ya que los inviernos son templados (clasificación climática de Köppen-Geiger: Csa). Pero la movilidad basada en el automóvil, tanto en Sevilla como en toda su área metropolitana, no solo es la culpable de la contaminación atmosférica local: ocasiona también una situación califica-

da de congestiva en el Plan de Transporte Metropolitano del Área de Sevilla. La sustitución de los motores de combustión por motores sin emisiones –eléctricos, etc.– resolvería el problema de la contaminación local pero no los asociados a la saturación del tráfico.

La desatención del ciudadano y la descuidada planificación de los procesos de peatonalización generan rechazo, circunstancias que en algún momento se han producido en Sevilla. La paulatina reversión de la movilidad en los centros históricos, mediante obras de reurbanización, requiere la realización de campañas de información dirigidas a los residentes y a los comerciantes.

La peatonalización centrada exclusivamente en las calles comerciales del centro histórico de Sevilla ha cambiado, en cierto modo, el carácter de la zona y lo ha homogeneizado con el existente en las aéreas comerciales de otras grandes ciudades. La peatonalización ha de encaminarse a la mejora de las condiciones de habitabilidad urbana, evitando –en lo posible– que contribuya a la elitización y a la sustitución de firmas de comercio.

Los centros históricos de las ciudades mediterráneas tienen cualidades para una mayoritaria movilidad ciclista. Las medidas de pacificación del tráfico, conducentes a facilitar la coexistencia en las calzadas de automóviles y bicicletas, no son una solución; son un instrumento orientado a permitir el mantenimiento de la movilidad basada primordialmente en el automóvil privado. Lo anterior es una generalización –o extrapolación– basada en el análisis realizado sobre el centro histórico de Sevilla y las similitudes morfológicas observadas en un importante número de ciudades de la zona geográfica referida.

El fomento de la movilidad peatonal y en bicicleta tiene que estar asociado con la adecuada planificación de los medios de transporte público y con la garantía de la intermodalidad. Lo ocurrido en Sevilla ejemplifica que en la promoción de un determinado medio de transporte sostenible debe evitarse la transferencia de usuarios desde otro medio también sostenible.

#### Bibliografía

AGENCIA ESTATAL DE METEOROLOGÍA (AEMET): «Valores climatológicos normales. Sevilla Aeropuerto», <http://www.aemet.es/es/serviciosclimaticos/datosclimatologicos/valoresclimatologicos?l=5783&k=and> (consulta: 24/02/2017).

- AYUNTAMIENTO DE SEVILLA, Gerencia de Urbanismo (2003): «Urbanismo histórico». URL: [http://www.sevilla.org/urbanismo/planeamiento/Planeamiento\\_historico.pdf](http://www.sevilla.org/urbanismo/planeamiento/Planeamiento_historico.pdf) (consulta: 07/07/2017).
- (2014a): «Evaluación Sevici – año 2013» (informe emitido en enero de 2014). URL: <http://www.sevilla.org/sevillaenbici/Contenidos/1-enbici/SEVICI-Balancede2013.pdf> (consulta: 27/02/2017).
- (2014b): «Estaciones del servicio público de bicicletas Sevici – año 2013» (informe emitido en mayo de 2014). URL: <http://www.sevilla.org/sevillaenbici/Contenidos/1-enbici/SEVICI-Estaciones2013.pdf> (consulta: 27/02/2017).
- Infraestructura de Datos Espaciales (2011): «Ortofotografía rigurosa en color del Término Municipal de Sevilla» (imagen digital). Vuelo de 6 de agosto de 2011. URL: <http://sig.urbanismosevilla.org/Mapas.aspx> (consulta: 6 de julio de 2015)
- (2017): «Sevilla en bici», <http://www.sevici.es/> (última consulta: 2/05/2017).
- (2017): «Población del distrito Casco Antiguo», <https://www.sevilla.org/ayuntamiento/participacion-ciudadana/> (consulta: 3/03/2017).
- BREY, R., & al. (2017): «Is the widespread use of urban land for cycling promotion policies cost effective? A Cost-Benefit Analysis of the case of Seville». *Land Use Policy*, 63, 130-139.
- CAMPO TEJEDOR, A. del & al., (2009): *Proceso de peatonalización y nueva sociabilidad: Los casos de Sevilla y Málaga*, Fundación Centro de Estudios Andaluces, Sevilla.
- CASTILLO-MANZANO, J. I. & al., (2014): «Extending pedestrianization processes outside the old city center; conflict and benefits in the case of the city of Seville». *Habitat International*, 44, 194–201.
- CONSORCIO DE TRANSPORTE METROPOLITANO ÁREA DE SEVILLA: <http://www.consorciotransportes-sevilla.com> (consulta: 27/02/2017).
- CUSHMAN & WAKEFIELD LLP (2016): «Main Streets Across The World 2016/2017» (informe). URL: <http://www.cushmanwakefield.es/es/research-and-insight/2016/main-streets-across-the-world-2016-2017> (consulta: 16/01/2017)
- Decreto 188/2006, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Transporte Metropolitano del Área de Sevilla: Plan de Movilidad Sostenible (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, número 234, 4 de diciembre de 2006).
- Decreto 267/2009, de 9 de junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Sevilla y se crea su Comisión de Seguimiento (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, número 132, 9 de julio de 2009).
- EUROPEAN COMMISSION, Expert Group on the Urban Environment (1996): *European Sustainable Cities*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- EUROPEAN PLATFORM ON SUMP (2016) : «Bremen Declaration» (promulgada en la 3rd European Conference on Sustainable Urban Mobility Plans, Bremen, 12 y 13 de abril de 2016). URL: [http://eltis.org/sites/eltis/files/bremen\\_declaration\\_draft\\_2016-04-07.pdf](http://eltis.org/sites/eltis/files/bremen_declaration_draft_2016-04-07.pdf) (consulta: 25 de julio de 2016).
- FERNÁNDEZ-ESPINOSA, A. J. & TERNERO-RODRÍGUEZ, M. (2004): «Study of traffic pollution by metals in Seville (Spain) by physical and chemical speciation methods». *Analytical and Bioanalytical Chemistry*, 379 (4), 684–699.
- FERNÁNDEZ-HEREDIA, Á. & al., (2014): «Understanding cyclists' perceptions, keys for a successful bicycle promotion». *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 63, 1-11.
- FERNÁNDEZ SALINAS, V. (1992): *La reforma interior de Sevilla entre 1940 y 1959*, Universidad de Sevilla-Secretariado de Publicaciones, Sevilla.
- GUTIÉRREZ-DABAN, A., & al. (2005): «Particle-size distribution of polycyclic aromatic hydrocarbons in urban air in southern Spain». *Analytical and Bioanalytical Chemistry*, 381 (3), 721–736.
- HERNÁNDEZ HERRADOR, V., & al. (2014): «Metodología para el desarrollo intermodal bicicleta-transporte público. Área metropolitana de Sevilla» (ponencia presentada en el 12º Congreso Nacional del Medio Ambiente (CONAMA2014), Madrid, 24 a 27 de noviembre). URL: <http://www.conama11.vsf.es/conama10/download/files/conama2014/CT%202014/1896711498.pdf> (consulta 15/09/2016).
- INTERNATIONAL COUNCIL ON MONUMENTS AND SITES (ICOMOS) (2011): [https://www.icomos.org/Paris2011/GA2011\\_CIVVIH\\_text\\_EN\\_FR\\_final\\_20120110.pdf](https://www.icomos.org/Paris2011/GA2011_CIVVIH_text_EN_FR_final_20120110.pdf) (adoptado por la 17th ICOMOS General Assembly, París, 28 de noviembre). URL: [http://www.icomos.org/Paris2011/GA2011\\_CIVVIH\\_text\\_EN\\_FR\\_final\\_20120110.pdf](http://www.icomos.org/Paris2011/GA2011_CIVVIH_text_EN_FR_final_20120110.pdf) (consulta 15/09/2016).
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE): <http://www.ine.es> (consulta: 3/03/2017).
- JCDECAUX ESPAÑA S. L. U.: «Sevici», <http://www.sevici.es/> (consulta: 27/02/2017).
- JONES, P. (2005): «Performing the city: a body and a bicycle take on Birmingham, UK». *Social & Cultural Geography*, 6 (6), 813-830.
- MADRID, L., & al (2004): «Metals in urban soils of Sevilla: seasonal changes and relations with other soil components and plant contents». *European Journal of Soil Science*, 55 (2), 209–217.
- MARQUÉS SILLERO, R. (2011): «Sevilla: una experiencia exitosa de promoción de la movilidad en bicicleta en el Sur de Europa». *Habitat y Sociedad*, (3), 107-130.
- & al (2015): «How infrastructure can promote cycling in cities: Lessons from Seville». *Research in Transportation Economics*, 53, 31-44.
- & al., (2016): «Análisis sobre la movilidad ciclista en Sevilla: año 2015» (informe emitido en febrero de 2016). URL: <http://bicicletas.us.es/Sevilla2015.pdf> (consulta: 19/08/2016).
- METRO DE SEVILLA SOCIEDAD CONCESIONARIA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA S. A.: «Recomendaciones. Metro de Sevilla». <http://www.metro-sevilla.es/es/recomendaciones> (consulta: 27/02/2017).

- MORILLO, E., & *al.*, (2008): «Characterization and sources of PAHs and potentially toxic metals in urban environments of Sevilla (southern Spain)». *Water, Air, and Soil Pollution*, 187 (1), 41–51.
- OLIVERA POLL, A. (2000): «Barreras urbanísticas arquitectónicas y de transporte en centros históricos», en BERNAL SANTA OLALLA, Begoña (coordinadora): *Oportunidades de desarrollo sostenible para los conjuntos urbanos históricos: III Jornadas de Geografía Urbana*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Burgos, Burgos.
- Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (Boletín Oficial del Estado, número 289, 3 de diciembre de 2013).
- REINA FERNÁNDEZ, J. C. (coordinador) (1995): *El conjunto histórico de Sevilla: avance del plan especial de protección*, Gerencia de Urbanismo – Ayuntamiento de Sevilla, Sevilla.
- Resolución de 28 de julio de 2006, por la que se dispone la publicación de la resolución de la Consejera de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía de 19 de julio de 2006, sobre la revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, número 174, 7 de septiembre de 2006).
- SANZ ALDUÁN, A. (2009): «Viandantes y ciclistas: atravesando la Cortina de humo verde». *Ingeniería y Territorio*, (86), 50-57.
- TRANSPORTES URBANOS DE SEVILLA SOCIEDAD ANÓNIMA MUNICIPAL (TUSSAM): «Normas de Acceso al autobús», <http://www.tussam.es/index.php?id=727> (consulta: 27/02/2017).

**CIUDAD Y TERRITORIO**

**ESTUDIOS TERRITORIALES**

Vol. L, Nº 196, verano 2018

ISSN: 1133-4762

Págs. 277-292

# Desarrollo urbanístico del campus de la Universidad de Navarra (1960-2010)

Juan Ramón SELVA ROYO

Dr. Arquitecto. Departamento de Teoría, Proyectos y Urbanismo. Universidad de Navarra (España)

**RESUMEN:** El campus de la Universidad de Navarra en Pamplona supone un caso excepcional entre los recintos universitarios españoles. Surgida como iniciativa privada en 1952, y gracias al respaldo de las instituciones locales, la universidad desarrolló un modelo espacial de inspiración norteamericana basado en la edificación dispersa y en las grandes extensiones de superficie verde. Esta singular configuración –campus residencial o *parque habitado*– se consolidó de la mano de las distintas figuras de planeamiento aplicadas, lo que motivó el gran protagonismo de sus aspectos urbanísticos, a menudo muy por encima de los netamente proyectuales. El presente artículo analiza la evolución urbana de esta universidad al hilo de la historia del urbanismo español posterior a la Ley del Suelo de 1956, de fuerte componente administrativa. Se ofrece así una relectura de la uniformidad espacial de este campus, consecuencia directa de los sucesivos proyectos de ordenación integral, así como de su peculiar tramitación urbanística.

**DESCRIPTORES:** España. Campus universitario. Pamplona. Equipamiento urbano. Historia del urbanismo.

## Urban development of the University of Navarra Campus (1960-2010).

**ABSTRACT:** The campus of the University of Navarra in Pamplona is an exceptional case among all Spanish universities. Arising as a private initiative in 1952, and thanks to the support of local institutions, the university developed an American-inspired space model based on

---

Recibido: 19.09.2017; Revisado: 21.11.2017

Correo electrónico: [irselva@unav.es](mailto:irselva@unav.es)

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

scattered buildings and large extensions of open green areas. This unique spatial configuration –as a residential campus or inhabited park– was consolidated due to the implementation of different urban planning instruments, highlighting the great importance of legal aspects, often above those purely referring to design. The present paper analyses the urban evolution of this university in the perspective of recent history of urbanism in Spain starting from the 1956 Land Act, which had a strong administrative focus. It offers a new reading of the spatial uniformity of this campus, as a direct consequence of the successive projects of integral planning as well as of its peculiar urban planning process.

**KEYWORDS:** Spain. Campus planning. Pamplona. Public facilities. History of urban planning.

## 1. Objeto del estudio, hipótesis y metodología

Dentro del estudio de los recintos universitarios españoles, el campus de la Universidad de Navarra ocupa un lugar singular. En primer lugar, por la no implicación del Estado en su creación e impulso (se trata de la universidad privada más antigua de nuestro país), pero sobre todo por el éxito de su configuración espacial. En efecto, el campus actual en Pamplona responde adecuadamente al modelo de tradición norteamericana de ciudad ideal o *universidad-parque* (CAMPOS, 2000: 728), apostando por un espacio autónomo segregado de alta componente natural, en cierto modo único en España. Ante esta realidad, cabe preguntarse: ¿cómo fue posible implantar este modelo? ¿Por qué en este caso particular sí se pudo lograr tal objetivo?

El presente estudio parte de la hipótesis de que fue la propia tramitación urbanística ligada a la obtención de los terrenos la principal responsable de este modelo espacial. El nuevo recinto se distanció de los referentes universitarios europeos tradicionales de origen medieval –bajo cuya influencia dio sus primeros pasos– para seguir la estela de la Ciudad Universitaria de Madrid, «paradigma contemporáneo de ideal urbanístico del modelo de campus americano» (PÉREZ, 1989: 31). Pero en este largo y difícil proceso (el recinto madrileño se desvirtuó, entre otros motivos, por la masificación estudiantil y la gran presión urbana de la capital), se antoja determinante el papel del urbanismo en cuanto disciplina capaz de fijar

las condiciones de la ciudad, habida cuenta de las diversas vicisitudes ante las que tuvo que enfrentarse esta iniciativa privada.

Para corroborar tal postulado, se propone acometer una exposición histórica de carácter cronológico que saque a la luz los principales hitos urbanísticos, con el fin de detectar la pervivencia de los planteamientos iniciales y las variaciones en el modelo espacial propuesto. La investigación combina, pues, numerosos documentos inéditos obtenidos en archivos tanto públicos como privados, con otras fuentes bibliográficas complementarias de carácter histórico. Con estas premisas, se acomete a continuación el estudio sobre el papel del planeamiento en la configuración del modelo espacial del campus de la Universidad de Navarra.

## 2. Análisis histórico-urbanístico

### 2.1. Antecedentes y primeros emplazamientos

La Universidad de Navarra inició su andadura en 1952, fruto de la iniciativa de un grupo de académicos y profesores universitarios alentados a su vez por José María Escrivá<sup>1</sup>. Creada sin patrimonio fundacional, las autoridades civiles del momento –en particular la Diputación Foral de Navarra y, especialmente, el Ayuntamiento de Pamplona– hicieron suyo el empeño por dotar a la región de una institución de educación superior<sup>2</sup>, colaborando

<sup>1</sup> José María Escrivá de Balaguer y Albás (Barbastro 1902 - Roma 1975), sacerdote católico, fundó el Opus Dei en Madrid en 1928. Promovió la creación de la Universidad de Navarra, de la que fue su primer Gran Canciller (DÍAZ & REQUENA, 2002).

<sup>2</sup> Ya en el siglo XII Navarra había contado con los *Studia Generalia* de Pamplona, Tudela y Estella, si bien a partir de su desaparición en 1265 la región pasó a depender de la

influencia de las universidades francesas. Posteriormente, se establecieron en Navarra dos Universidades eclesiásticas –en el Monasterio de Irache (1615) y en el convento de la Orden de Predicadores en Pamplona (1624)–. Avanzado el siglo XX, la provincia de Navarra se integró en el Distrito de la Universidad de Zaragoza, tras la Ley de Ordenación de la Universidad Española, de 29 de julio de 1943.

generosamente con muchos de los gastos iniciales y cediendo los primeros locales (PONZ, 2013).

El Estudio General de Navarra no obtuvo inmediatamente un pleno reconocimiento por parte del Estado. La situación de provisionalidad afectó no sólo a la validez de los títulos, sino también a la localización de las instalaciones universitarias, que habían comenzado repartidas por distintos edificios de la ciudad. Ambas cuestiones quedaron muy pronto vinculadas, pues la elevación a rango universitario exigía, entre otros aspectos, contar con la definición de un proyecto espacial de universidad que fuera viable.

Una vez establecidas las primeras enseñanzas –Derecho (1952), Medicina y Enfermería (1954), Historia (1955)–, las conversaciones entre el primer Rector, Ismael Sánchez Bella, y el alcalde de Pamplona, Javier Pueyo Bonet, comenzaron a incluir la cuestión del emplazamiento de una futura *Ciudad Universitaria* (así se la denominó en un principio). En abril de 1956 tuvo lugar una primera solicitud al Ayuntamiento para que éste obtuviera unos terrenos cercanos a las murallas de la Ciudadela, en el Glacis de Larraina<sup>3</sup>, muy convenientes por su proximidad al futuro barrio del III Ensanche, con el fin de cederlos después al Estudio General de Navarra (ver FIG. 1).

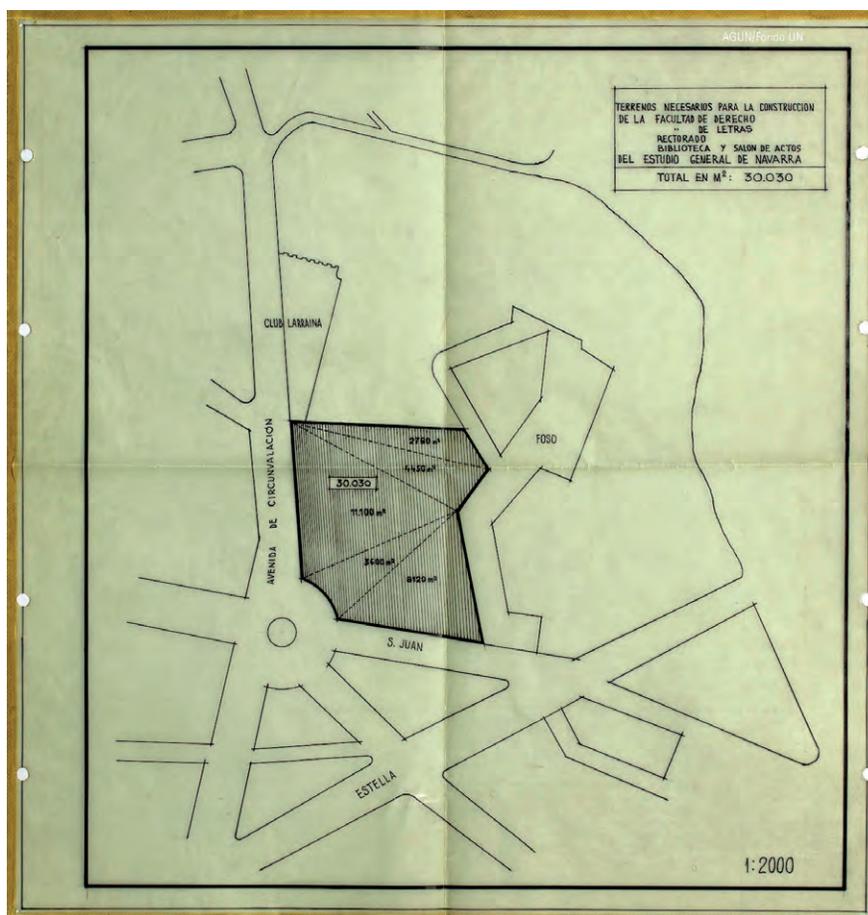


Fig. 1/ Plano de terrenos necesarios para la construcción de Facultades del EGN, en el Glacis de Larraina. Rotulación de Ignacio Araujo.

Fuente: AGUN, Fondo Universidad de Navarra. Caja 900/568, carpeta 2.

<sup>3</sup> La instancia del Rector de la Universidad (15 de abril de 1956) hacía hincapié en la excepcional localización de esos terrenos («el lugar más apropiado –por no decir el único–»). En las actas de la Comisión Permanente del Ayuntamiento, en su sesión de 27 de abril de 1956, se registra la solicitud

de «la concesión a título gratuito de la zona comprendida entre los Jardines de Taconera, Club Larraina, y carretera de Estella», quedando el asunto «pendiente de estudio para nueva sesión».

En un primer momento, con la ciudad todavía sin disponer de un Plan General (ORDEIG, 1998), la idea de configurar un escenario universitario urbano tradicional fue ganando fuerza poco a poco. Así, pocas semanas después, el Pleno del Ayuntamiento aprobó la cesión de unos terrenos libres del II Ensanche –en una de las manzanas que quedaban sin consolidar– para la creación de una Residencia femenina vinculada a la Escuela de Enfermería<sup>4</sup>.

Sin embargo, es muy probable que esta visión inicial de dispersión urbana sufriera una temprana revisión. A finales de 1956, el Rector realizó un viaje a los Estados Unidos con el fin de «asesorarse de la organización universitaria y entablar contactos para mejorar y ampliar horizontes del Estudio General de Navarra» (VÁZQUEZ, 2015: 154). Del 17 al 19 de diciembre, visitó varios campus universitarios en los alrededores de Washington y se entrevistó con el director de la *National Catholic Education Association*. Pudo conocer universidades como las de Georgetown o Howard, cuyos campus rondaban los 100 acres –unas 40 Ha– y disponían además de un esquema dual con ámbitos separados para la enseñanza y las instalaciones hospitalarias (CAMPOS, 2011: 49).

La aprobación definitiva del primer Plan General de Ordenación Urbana de Pamplona el 15 de enero de 1957 (BOE de 3 febrero de 1957) introdujo un escenario novedoso en la expansión de la ciudad (TABERNA, 2006: 240-3). La inicial solicitud de terrenos, dependientes del

Ramo del Ejército, entró en vía muerta por no concretarse la solicitud formal del Ayuntamiento, pero en su lugar aparecieron nuevas posibilidades de suelo urbano<sup>5</sup>.

## 2.2. La creación de la *Ciudad Universitaria de Pamplona*

Vistas las dificultades para el reconocimiento directo por parte del Estado, a finales de los 50 el Estudio General de Navarra solicitó de la Santa Sede su transformación en Universidad Católica (única alternativa para obtener de forma autónoma la validez civil de los estudios universitarios)<sup>6</sup>. Esta decisión supuso también un impulso definitivo para la localización de los terrenos de la *Ciudad Universitaria de Pamplona*. El nuevo alcalde de la ciudad, Miguel Javier Urmeneta, asumió esta tarea como propia (JIMENO, 2015: 191), delimitando a finales de 1959 una extensión de unas 130 Ha en el valle del Sadar, en el límite sur del término municipal<sup>7</sup>.

El acta del Pleno del Ayuntamiento del 4 de febrero de 1960 refleja la solicitud formal de terrenos por parte del Estudio General de Navarra, que

«interesa, como más apropiados, los correspondientes a la parte del Soto del Sadar, comprendidos entre la carretera a Estella (Barrio de Echavacoiz) frente al Hospital, según figura en los adjuntos planos»<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Actas del Pleno del Ayuntamiento de Pamplona, de 25 de mayo de 1956. El 6 de febrero ya había tenido una primera solicitud de otros solares con el mismo fin (9 y 10, manzana 83 del II Ensanche). El 10 de abril de 1957 Sánchez Bella rectificó el destino de la cesión para disponer allí una «Residencia del Estudio General de Navarra» (más adelante, sede del Colegio Mayor Aralar). En total, se cedieron 4.052,85 m<sup>2</sup> (los solares 2 al 8) de la manzana 91, con el compromiso de comenzar la obra en un año y de terminarla en dos años más. El edificio, proyecto de los arquitectos Ignacio Araujo y Juan Lahuerta, se inauguró el 5 de octubre de 1958 (actualmente forma parte de las obras incluidas en la Guía de Arquitectura del COAVN).

<sup>5</sup> Es importante hacer notar que el Plan General no se acogió a las determinaciones formales de la Ley del Suelo de 1956 por haberse iniciado el expediente con anterioridad. Así, no se delimitó el suelo de reserva urbana, y las Ordenanzas asumieron tanto los aspectos de contenido urbanístico como los referidos a las condiciones para la edificación (ALLI, 2009: 294-96).

<sup>6</sup> La Ley de Ordenación Universitaria, de 29 de julio de 1943, no permitía universidades de naturaleza civil no estatal (SOTÉS, 2014) y no fue derogada hasta la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria. Una vez erigida la Universidad de Navarra el 6 de agosto de 1960 por la Santa Sede mediante el decreto *Erudiendae*, se invocó el art. 31 del Concordato de 1953, pero hasta el Decreto 2294/1962, de 8 de septiembre (BOE 14 de septiembre de 1962) el Ministerio de Educación Nacional no aplicó el acuerdo sobre

el reconocimiento del centro. La Universidad de Navarra se inscribió en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia con el número 1781 de la Sección Especial (Católicas), Grupo C (actualmente, nº 013620).

<sup>7</sup> La referencia a los terrenos «próximos al Sario» aparece por primera vez en un oficio de 25 de noviembre de 1959, mediante el que se informa del desistimiento de la solicitud de cesión de Larraina. Seguramente, la delimitación se realizó a la vista del plano parcelario global del municipio, además del de zonificación del Plan General, pues este último no incluía como urbanos los terrenos más allá del río Sadar. Miguel Javier Urmeneta Ajarnaute (1915-1988) tomó posesión como alcalde en febrero de 1958, cargo que ostentó hasta 1964. Además de la cesión de suelo a favor de la Universidad de Navarra, obtuvo para Pamplona la totalidad de los terrenos militares de la Ciudadela (trámites que en un primer momento estuvieron vinculados a raíz de la solicitud del Estudio General de Navarra). El emplazamiento del Soto del Sadar fue sugerido por Ramón Urmeneta (1918-1998), arquitecto y hermano del recién nombrado alcalde. Entrevista con Ignacio Araujo, 18 de agosto de 2017.

<sup>8</sup> El acta continúa: «Toda ayuda a consolidar en Pamplona el mantenimiento y desarrollo de las Facultades propias de una Ciudad Universitaria siempre será sobradamente compensada por las ventajas de todo orden, proporcionadas por Centros de Cultura Superior, (...) bajo una orientación sabia y con una vigilancia que es tutela para la formación moral tan solícitamente desarrollada por el Estudio General de Navarra, Centro de Enseñanza Universitaria del 'Opus Dei'.»

El acuerdo instaba a cambiar la clasificación [sic] del área en cuestión, que en el Plan General figuraba como *Parques y Jardines* (ver FIG. 2), para destinarla a *Ciudad Universitaria*. Además, el Ayuntamiento se comprometía a adquirir el suelo de los particulares afectados por el procedimiento de expropiación forzosa «por la aplicación de los preceptos de la Ley del Suelo y por el carácter especial del destino»<sup>9</sup>.

El primer proyecto integral de ordenación del campus se redactó, por tanto, a la vista de la superficie identificada por las autoridades locales, y como parte de la documentación que había que remitir a Roma, pues a comienzos de junio ya consta un envío incluyendo «planos de la futura Ciudad Universitaria» (MARTÍNEZ, 2012: 349)<sup>10</sup>. Se trata de un documento muy

interesante, por reflejar tanto la situación de los edificios de la ciudad en los que el EGN desarrollaba su actividad, como la proyección futura del nuevo campus (ver FIG. 3). Uno de los planos incluía una curiosa comparativa con la extensión en superficie –algo más reducida con relación al área disponible en Pamplona– de la Ciudad Universitaria de París, quizá el modelo urbano de *universidad medieval* (MERLIN, 2006: 184) en el que se basaron los redactores de la propuesta<sup>11</sup>. Ésta se planteaba en torno al eje del Camino de Santiago, entonces coincidente con el camino próximo a la carretera de Estella, acompañando al programa institucional y académico previsto (iglesia universitaria, facultades, etc.), y las diferentes residencias universitarias, femeninas y masculinas, a sendos lados. En la parte opuesta del río se disponían las zonas deportivas.



Fig. 2/ Plan General de Pamplona de 1957 (BOE de 3 de febrero de 1957). Detalle del Plano de Zonificación, firmado por Pedro Bidagor y Manuel Muñoz Monasterio. Madrid, enero de 1955, con diligencia del Secretario del Ayuntamiento de 25 de febrero de 1957.

Fuente: Archivo Municipal, Ayuntamiento de Pamplona. Sección Urbanismo. Planes Generales de Ordenación Urbana - Legajo 1/34, Exp. 2.1.1.2.8.

<sup>9</sup> Se amparaba legalmente en la facultad reconocida por el Art. 113 de la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aplicando el procedimiento de tasación conjunta, una de las posibilidades reconocidas por la propia ley.

<sup>10</sup> Se conserva también un *Architectural report*, redactado en inglés, que hay que fechar al comienzo del curso 1960-61, elaborado seguramente con vistas a la petición de ayuda financiera. Su parte gráfica, rotulada en español, es copia del proyecto original. En el informe se lee: «The college campus takes in a total surface area of one million, four hundred thousand square yards. The zona [sic] set off for the Medical School buildings covers almost 300.000 square yards. Two hundred thousand square yards will be dedicated to sporting fields and 300,000 to parks and drives. The municipality of Pamplona has donated a great deal of these lands to the Estudio». AGUN, Fondo Universidad de Navarra. Tomo EGN Memoria.

<sup>11</sup> Los redactores del proyecto fueron los arquitectos Ignacio Araujo y Juan Lahuerta, con la colaboración de Jaime López de Asiain. Realizaron además una maqueta de la ordenación que, junto con los planos correspondientes, quedó expuesta al público en el Colegio Mayor Aralar tras una presentación a las autoridades (*Diario de Navarra*, 28 de junio de 1960). En lo formal, el conjunto inicial de los edificios –anticipado por las perspectivas de tono castizo con que se había ilustrado el proyecto urbano– propugnaba una cierta monumentalidad como recurso compositivo (y de entronque con la tradición universitaria española), deudora de las propuestas de Modesto López Otero para la Ciudad Universitaria de Madrid en los años 40 (CHIAS, 1986: 82), combinada con la modernidad de los anteproyectos de edificaciones residenciales y hospitalarias.



FIG. 3/ Plano de Instalaciones en el área de la ciudad de Pamplona, con delimitación de Campus Universitario. Escala 1:5.000. Araujo - Lahuerta Arquitectos, junio de 1960.

Fuente: AGUN, Fondo Universidad de Navarra. Tomo EGN Planos.

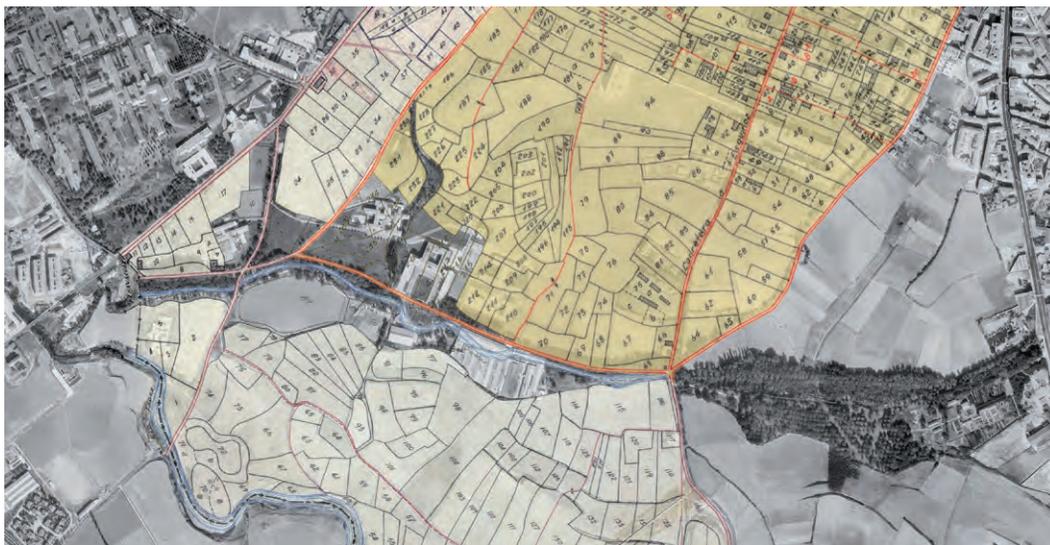


FIG. 4/ Superposición del plano parcelario del Catastro antiguo (polígonos 17, 19 y 20) sobre ortofoto de Pamplona de 1971. Se ha suprimido el relleno de las primeras parcelas escrituradas a favor de la Universidad de Navarra a partir de 1963 para las primeras construcciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de originales del Archivo del Servicio de Riqueza Territorial y Tributos Patrimoniales del Gobierno de Navarra.

Sin embargo, y a pesar de contar con un primer proyecto de ordenación, la urgencia de disponer de terrenos para las primeras construcciones hizo que la realidad impusiera sus propios criterios. En efecto, las 17 Ha requeridas inicialmente se concretaron el 27 de enero de 1960 —una vez estudiadas las posibles ubicaciones— en la solici-

tud de una «cesión gratuita (...) de 146.914 m<sup>2</sup> en los Polígonos 17, 19 y 20 del Plano Parcelario de Pamplona», tal y como refleja el Acta municipal del Pleno de 4 de febrero (en ella quedó también reflejada la valoración inicial de las parcelas, en 35, 30 y 25 ptas./m<sup>2</sup>, «según los sectores marcados en el Plano»). Confirmado el acuerdo —por

el que el Ayuntamiento se comprometía a adquirir 103.469 m<sup>2</sup> (43.445 m<sup>2</sup> ya eran de propiedad municipal)–, la Universidad envió el plan inicial de construcciones (el 24 de noviembre de 1961, tras una nueva confirmación de la delimitación de terrenos por parte del Consistorio), pero a la hora de transmitir la propiedad sólo se pudieron escriturar algo más de 12 Ha, pues no todos los propietarios aceptaron las condiciones para la compraventa fijadas por el Ayuntamiento.

La localización del Edificio Central –desplazado de su emplazamiento inicial en agosto de 1961 por indicación del ingeniero Fernando Delapuepte (VIDAL-QUADRAS, 2010: 53)– y la de los colegios mayores respondió fundamentalmente a la disponibilidad de las primeras parcelas, adoptando sus respectivas orientaciones en función de la topografía<sup>12</sup>. La Universidad, por su parte, cargó con los gastos derivados de la construcción e inscripción registral, incluyendo los créditos bancarios para poder acometer las obras. La construcción del Rectorado-Paraninfo y la biblioteca de humanidades, prevista para 1961, hubo de retrasarse por no disponer entonces de suficiente suelo<sup>13</sup>. Una mirada al plano del Catastro entonces vigente permite comprobar hasta qué punto la inicial disponibilidad de parcelas condicionó la distribución de los primeros edificios en el campus (ver FIG. 4).

### 2.3. El Plan Parcial de 1963

El acto oficial de colocación de la *primera piedra* del campus tuvo lugar el 25 de octubre de 1960 en un paraje hoy sin edificar entre los actuales colegios mayores Goimendi y Belagua (allí se había previsto la construcción de la Facultad de Derecho y la Biblioteca). Durante los meses siguientes comenzaron las obras de los primeros edificios y se redactaron innovadores proyectos de ingeniería como el de calefacción urbana del campus, elaborado por Joaquín Castiella en junio de 1961 a imitación de la instalación que se había realizado en la Ciudad Universitaria de Madrid (BEZARES & al., 2007: 111).

Superada esta primera etapa de *toma de posesión*, la Universidad instó al Ayuntamiento a proceder al cambio de calificación urbanística del nuevo campus. Ante la cada vez mayor presión inmobiliaria, era preciso obtener una seguridad jurídica que respondiera al deseo inicial de la corporación municipal para salvaguardar el destino universitario de los terrenos. Tras aprobarse un primer Proyecto de Instalaciones que incluía accesos y diversas obras de urbanización, el Ayuntamiento encargó la redacción de un Plan Parcial, que adoptó el nombre de *Plan de Ordenación Zona Universitaria*. Fue elaborado por el Arquitecto Municipal, Francisco Javier Garraus Miqueo, durante el mes de enero de 1963.<sup>13</sup>

El expediente del Plan Parcial, preceptivo para poder proceder a la expropiación de las restantes parcelas, se tramitó como una modificación del Plan General, y fue aprobado por el Pleno el 21 de marzo de 1963. Allí se referían a las superficies afectadas como «clasificadas en el Plan General de Ordenación como *Zona para Parques y Jardines, superficies verdes*, con la nueva clasificación [sic] para terrenos aptos para su destino a construcción de instalaciones y servicios para la Ciudad Universitaria»<sup>14</sup>. Posteriormente, el plan recibió la sanción definitiva por el Ministerio de la Vivienda el 20 de septiembre del mismo año (BOE nº 244, de 10 de octubre de 1963)<sup>15</sup>.

El plano de ordenación recuerda el modo de proyectar de los polígonos residenciales de la Gerencia de Urbanización, al menos en su primera etapa, basado en «soluciones de bloques sueltos e intención paisajista» (MINISTERIO DE LA VIVIENDA, 1965). Este modelo de edificación abierta, importado del urbanismo nórdico y centro-europeo, se ajustaba especialmente bien en las áreas de baja densidad con fuertes condicionantes ambientales, razones suficientes para refrendar la distribución espacial prevista para la *Ciudad Universitaria* de Pamplona en 1960 (e incluso esbozada ligeramente en el plano de zonificación del Plan General de 1957).

<sup>12</sup> Es significativa, además, la referencia del *report* antes mencionado al estilo de las primeras edificaciones previstas –«the traditional Spanish architecture and that of Navarre»–. Si bien estas consideraciones hacían referencia a los anteproyectos realizados en el primer semestre de 1960 bajo la guía de Delapuepte, lo cierto es que también los colegios mayores inicialmente construidos, Goimendi y Belagua (bajo la autoría de Araujo y Lahuerta), y la Ermita de la Madre del Amor Hermoso (diseño de Heliodoro Dols) manifiestan un claro entronque con la tradición arquitectónica local. Esta directriz implícita se interrumpió en 1965 con el Edificio de Bibliotecas y, posteriormente, con la primera ampliación de la Clínica: ambos edificios, proyectados por Araujo y Lahuerta, están actualmente incluidos en el Registro DOCOMOMO dentro del apartado dedicado a los equipamientos del Movimiento Moderno.

<sup>13</sup> La escritura de las parcelas cedidas no se realizó hasta el 12 de junio de 1963, a favor de la inmobiliaria Inmege-nasa (más tarde denominada Inmudensa –Inmobiliaria de la Universidad de Navarra S.A.– tras el paso de Estudio General a Universidad). AGUN, Fondo Universidad de Navarra, Caja 900/568, carpeta 6.

<sup>14</sup> Acta del Pleno del Ayuntamiento de Pamplona, de 21 de marzo de 1963. Téngase en cuenta la inclusión en la delimitación del Plan Parcial de suelo no urbano. En el expediente y en la portada de su Memoria se hacía referencia a la nueva «Zona Ciudad Universitaria», y en el Plano Parcelario se indicaba gráficamente el «Límite zona ocupada por la universidad» [sic].

<sup>15</sup> El plan es, por tanto, contemporáneo del innovador Plan de Ordenación de la Primera Zona del Tercer Ensanche, de junio de 1963 (RIVES, 2011: 40).

La plaza de acceso al campus, prevista junto a la carretera de Estella<sup>16</sup>, señalaba el punto de contacto previsto con la ciudad (el Plan Parcial de la Segunda zona del III Ensanche –el actual barrio de Iturrama– no se redactó hasta 1967), precisamente en la charnela entre los dos polos de actividad: la zona hospitalaria en la meseta urbana y las facultades humanísticas en el valle del Sador. Estas se encadenaban ahora a lo largo del eje fluvial mediante un curioso sistema de edificaciones interconectadas –una concesión a la *macroarquitectura*, en contra del modelo inicial de dispersión–, de las que el Edificio Central era la cabeza. Asimismo, el proyecto urbano dotaba de gran protagonismo a los viales rodados de alta capacidad, sobre todo el principal, que descendía en curva desde la plaza y se desdoblaba junto al río (ver FIG. 5).

El Plan Parcial sirvió también de base documental para el Estudio de Índices Municipi-

pales de Valoración del Suelo de Pamplona, realizado en marzo de 1964 por los arquitectos José M. Pagola y Luis Martínez para el Ministerio de la Vivienda, con el fin de servir de guía para el precio del suelo de la capital navarra<sup>17</sup>. Al presentar discordancias con los criterios de la Corporación, el Estudio no llegó a aprobarse: el Ayuntamiento actuó siempre conforme a los precios máximos y mínimos fijados de manera subsidiaria por la Ley 52/1962, de 21 de julio, sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución. Pocas semanas después (22 de mayo de 1964), el nuevo Pleno acordó tramitar la expropiación forzosa de parte de los terrenos (la denominada 1ª Fase), pero sin incluir una amplia franja en el límite Norte, reduciendo así el ámbito del campus con respecto al Plan Parcial. El expediente, aprobado definitivamente por resolución del Ministerio de la Vivienda de 15 de marzo de 1967, permitió no obstante reanudar la construcción de edificios.



FIG. 5/ Plano de Zonificación del Plan de Ordenación Zona Universitaria, enero de 1963. Copia certificada el 16 de febrero de 1970 por la Dirección General de Urbanismo del documento redactado por el Arquitecto Municipal, Francisco Javier Garraus Miqueo, aprobado por el Ministerio el 20 de septiembre de 1963.

Fuente: Archivo de la Administración de la Comunidad Foral, Gobierno de Navarra, Fondo Comisión Provincial de Urbanismo. Caja 243644/1

<sup>16</sup> La Comisión Permanente del Ayuntamiento solicitó posteriormente a la Dirección General de Urbanismo, el 28 de enero de 1968, un esbozo de la plaza de acceso a la Ciudad Universitaria. Tras ser elaborado por Estanislao de la Quadra-Salcedo, el proyecto de alineaciones fue remitido a Pamplona el 29 de abril de 1969.

<sup>17</sup> Su plano de calificación supone un valioso testimonio de la delimitación de sectores efectuada en el ámbito de los «Estudios Generales de Navarra», incluyendo una edificabilidad de 4 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup> y un valor urbanístico comprendido entre las 700 y 1.000 ptas./m<sup>2</sup>.

Conforme el Ayuntamiento adquiría (y cedía posteriormente a la Universidad de manera gratuita) las distintas parcelas, se levantaron, entre otros, el Edificio de Bibliotecas (1965), dos torres de alojamientos universitarios con 110 habitaciones cada una a modo de *dormitorios* verticales (1967), y un edificio de comedores (1968). La Universidad se basó para ello en un Plan de Desarrollo interno para 1964-70, en el cual se incluían aspectos tanto académicos como financieros, además de un plan de construcciones futuras para sus distintas sedes<sup>18</sup>. Aun contando con escasísimos medios, quedaba patente la intención de dotar al campus de un carácter netamente residencial según el modelo anglosajón, con todos los servicios necesarios (*colleges* +

*sports*) para que pudiera desarrollarse la vida universitaria.

Esta apuesta por el modelo norteamericano es patente en la gran maqueta realizada bajo la guía del arquitecto Ignacio Araujo durante el curso 1967-68 (ver FIG. 6). Se trata de una visión futura del campus, una ordenación extensiva de baja densidad que replicaba algunas de las volumetrías ensayadas (torres residenciales) combinando las piezas en altura con otras de menor porte. La distribución en racimo, la alternancia de ejes viarios y peatonales, y la generosa dotación de aparcamientos, refuerzan la dependencia formal estadounidense (DOBER, 1963: 268-274), tan divulgada en el contexto español del tardo-desarrollismo (TERÁN, 1982)<sup>19</sup>.

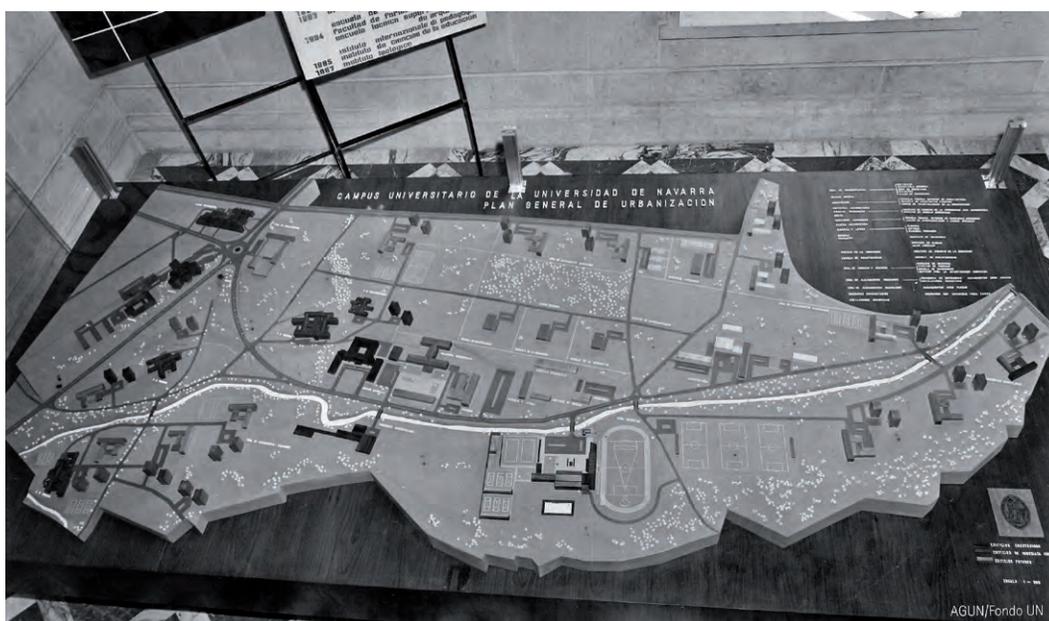


Fig. 6/ Maqueta del campus realizada durante el curso 1967/68, coincidente con los terrenos incluidos en el Plan Parcial de la Ciudad Universitaria de 1963. Más tarde sirvió de base para la elaboración del Proyecto de Instalaciones, Servicios y Accesos de la Universidad de Navarra, declarado de Interés Social por el Consejo de Ministros mediante el Decreto 2808/1973, de 26 octubre.

Fuente: AGUN. Fondo Universidad de Navarra.

<sup>18</sup> Así, en Pamplona se contemplaba de nuevo la construcción del Paraninfo, junto con la Casa del Rector, una Residencia de Graduados, y los edificios de Ciencias, Farmacia y Agrónomos. En marcha estaban ya las ampliaciones del edificio de Bibliotecas, y de la Clínica, la zona deportiva y una segunda residencia femenina —el actual Colegio Mayor Goroabe—. Otros proyectos incluidos en los primeros

planes de desarrollo elaborados a partir 1960, como la Casa del Estudiante, un Convictorio para sacerdotes, un Comedor del Sindicato Español Universitario (SEU), o un Colegio Mayor Hispano-Mexicano, no llegaron a concretarse.

<sup>19</sup> En cualquier caso, la ordenación no tenía otro propósito más que el ilustrativo, y nunca llegó a formar parte de ningún documento oficial de planeamiento urbanístico.

## 2.4. Planeamiento y litigio

Volviendo atrás en el tiempo, es preciso añadir que el desarrollo urbanístico del campus no estuvo exento de dificultades tanto económicas como jurídicas. En primer lugar, varios propietarios afectados por las expropiaciones iniciales recurrieron los precios fijados en un primer momento por la Corporación pamploñesa, poniendo en duda incluso su capacidad de ejecución administrativa. Tras desestimarse sus alegaciones en diversas instancias (Ayuntamiento, Tribunal Administrativo de Navarra y Audiencia Territorial). Los recursos llegaron hasta el Tribunal Supremo, quien en su sentencia de 17 de noviembre de 1972 declaró como firmes tanto el Plan Parcial –verdadero documento clave de todo el proceso– como los expedientes expropiatorios, si bien obligó al Ayuntamiento a una nueva valoración económica<sup>20</sup>.

La continua revisión del montante que el único sujeto administrativo (el Ayuntamiento de Pamplona) se veía obligado a abonar derivó en la inacción del consistorio, por falta tanto de capacidad económica como de voluntad política. Los nuevos municipios –sobre todo a partir de la corporación renovada en 1967– personificaron el enrarecimiento en las relaciones de la ciudadanía con la Universidad, bloqueando los procedimientos iniciados con una nueva consigna: ni expropiar ni transmitir la propiedad<sup>21</sup>.

La Universidad, sin disponibilidad de terrenos y con una demanda de estudiantes cada vez mayor<sup>22</sup>, optó entonces por solicitar del Ministerio de Educación la Declaración de Interés Social

del *Proyecto de Instalaciones, servicios y accesos del campus*, referido a la totalidad del ámbito del Plan Parcial<sup>23</sup>. Aprobado por el Decreto 2808/73, de 26 de octubre, se facultó así a la institución universitaria para incoar expedientes de expropiación forzosa a su favor. La Universidad reclamó la titularidad de los terrenos todavía no transmitidos –en 1971 apenas se habían inscrito a su nombre 26 de las más de 120 Ha inicialmente delimitadas– solicitando el inicio del nuevo expediente (2ª Fase) a través del Gobierno Civil<sup>24</sup>.

Este vuelco en las relaciones institucionales derivó en una oposición cada vez mayor por parte del Ayuntamiento, al que otra Administración Pública le podía reclamar ahora la transmisión de terrenos expropiados con anterioridad a terceros con destino a la Universidad de Navarra. Se dio la singular circunstancia de que el Tribunal Supremo –a petición de los propietarios (29 de abril de 1977)– requirió del Ayuntamiento que él mismo ejecutara la expropiación de los terrenos de la segunda fase, incluyendo los inscritos a su propio nombre! Todavía en los albores de los ochenta, con ocasión del análisis de la situación urbanística de Pamplona, se reconocía que la inejecución de las resoluciones judiciales podría plantear un eventual y grave conflicto de retasaciones (ALLI, 1979: 183-4).

Surgieron además nuevas divergencias de interpretación del planeamiento, como la originada por la modificación de las Ordenanzas de Construcción municipales (iniciada en 1974 y ratificada por resolución ministerial de 22 de diciembre de 1978), en las que gran parte del campus, con calificación de

<sup>20</sup> Véanse los Autos del Tribunal Supremo de 26 de enero de 1974 y 29 de mayo de 1976. El 14 de septiembre de 1976 el Supremo fija una valoración definitiva con precios entre 380,91 y 532,91 ptas./m<sup>2</sup>, según sectores, más un 5% de afección e intereses de demora, con los que se obligaba al Ayuntamiento a ejecutar las expropiaciones (las primeras adquisiciones, realizadas por vía amistosa en 1963, habían sido pagadas por el Ayuntamiento primero a 45 y 50 ptas./m<sup>2</sup>, aunque más tarde la valoración conjunta fijó el precio definitivo en 75 ptas./m<sup>2</sup>).

<sup>21</sup> En el curso 1971-72, se habían matriculado en el campus de Pamplona un total de 4.625 alumnos, de los cuales un 52,4% eran navarros (Universidad de Navarra, Datos Estadísticos referidos al curso 1971-72).

<sup>22</sup> Registro de Entrada en el Ministerio de Educación y Ciencia 011216, 31 de agosto de 1973.

<sup>23</sup> Los Edictos del Gobernador Civil de 31 de enero y 21 de marzo de 1974 declararon la necesidad de ocupación, propiciando conversaciones posteriores para el establecimiento del justiprecio. Ante la posibilidad de que la Universidad pudiera actuar como beneficiaria directa, y para no perder el derecho a expropiar la 2ª Fase, el Pleno del Ayuntamiento acordó el 24 de enero de 1974 extender el expediente de expropiación a los terrenos correspondientes (unas 27 Ha). La Universidad sí que pudo hacer valer el Decreto de Interés Social para implantar el nuevo edificio

de la Escuela de Arquitectura en los terrenos liberados por la industria Chalmeta S.A. (donde la Corporación pamploñesa pretendía establecer unas Escuelas Profesionales). El expediente de expropiación fue iniciado por la Diputación Foral a favor del centro universitario, acogiéndose al III Plan de Desarrollo de Navarra (1972-1975), en cuyo Anexo se incluyó la construcción del edificio de Arquitectura.

<sup>24</sup> El Ayuntamiento estimó que la modificación del Plan General operada por el Plan Parcial de la *Zona Universitaria* sólo afectaba a la consideración como urbano del suelo rústico más allá del Sadar, y al cambio de uso –y, curiosamente, no de zonificación– en el área delimitada con fines universitarios (así interpretó la Memoria del Plan años más tarde el Letrado asesor de urbanismo del consistorio). Una vez más, la poca concordancia de documentación escrita y gráfica, característica por otra parte del incipiente urbanismo español, junto con un ánimo de relectura de los acuerdos municipales aprobados veinte años antes, propició la divergencia de criterios. En los planos de 1957 ya se diferenciaba entre *Parques y Jardines* y *Grandes Fincas*, si bien las Ordenanzas reguladoras de la edificación –de cuya no modificación hacía mención expresa el Plan Parcial– admitían una lectura discrecional en función de cómo se interpretaran los efectos del Plan Parcial de 1963.

*zona verde privada* (que no *zona universitaria*)<sup>25</sup>, pasaba a depender en cuanto a las condiciones de edificabilidad de la ordenanza de *grandes fincas*. En la práctica, la explicitación del criterio condujo a que, si bien se mantenía el uso *universitario*,

las nuevas construcciones habían de cumplir condiciones tan estrictas –altura máxima total de 9 m, y de 3,30 en planta baja– que incluso dejaban fuera de ordenación la casi totalidad de lo edificado<sup>26</sup>.

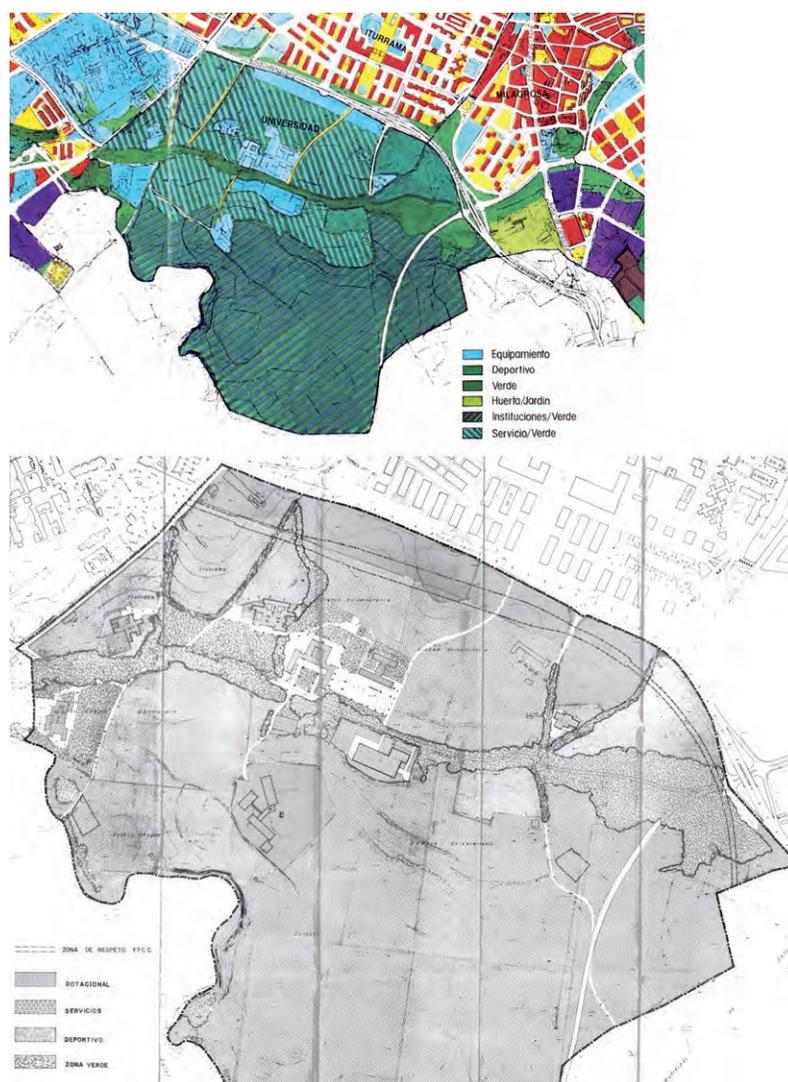


FIG. 7/ Arriba, propuesta de usos del suelo del PGOU de Pamplona. Abajo, detalle del Plano de Calificación-Usos del Plan General de Ordenación Urbana de 1984. Norma Urbanística Gráfica Particular de la Unidad Integrada nº 21. Escala 1:2.000. Texto Refundido de 3 de diciembre de 1984.

Fuente: Archivo Gerencia de Urbanismo, Ayuntamiento de Pamplona.

<sup>25</sup> El Ayuntamiento estimó que la modificación del Plan General operada por el Plan Parcial de la *Zona Universitaria* sólo afectaba a la consideración como urbano del suelo rústico más allá del Sadar, y al cambio de uso –y, curiosamente, no de zonificación– en el área delimitada con fines universitarios (así interpretó la Memoria del Plan años más tarde el Letrado asesor de urbanismo del consistorio). Una vez más, la poca concordancia de documentación escrita y gráfica, característica por otra parte del incipiente urbanismo español, junto con un ánimo de relectura de los

acuerdos municipales aprobados veinte años antes, propició la divergencia de criterios. En los planos de 1957 ya se diferenciaba entre *Parques y Jardines* y *Grandes Fincas*, si bien las Ordenanzas reguladoras de la edificación –de cuya no modificación hacía mención expresa el Plan Parcial– admitían una lectura discrecional en función de cómo se interpretaran los efectos del Plan Parcial de 1963.

<sup>26</sup> A esto se sumó la sistemática denegación de licencias de construcción a la Universidad por parte del Ayuntamiento.

Por otro lado, el límite de la Ciudad Universitaria con la Segunda Zona del III Ensanche, al norte del vial de la cornisa natural, fue también objeto de controversia. El consistorio basaba sus argumentos en el texto de la aprobación provisional del Plan Parcial de la Ciudad Universitaria –que, sin embargo, no coincidía con los planos (donde sí aparecía referida una *zona de viviendas de profesores y posible ampliación*)–, razón por la que ya en 1964 se habían deslindado esos terrenos en el expediente expropiatorio de la 1ª Fase<sup>27</sup>. Para complicar más las cosas, el Plan Parcial de la Segunda Zona del III Ensanche, publicado oficialmente el 23 de agosto de 1969, pareció reafirmar la interpretación municipal. Sin embargo, la posterior sentencia del Supremo antes comentada (1972) y la declaración de Interés Social del proyecto universitario referida al ámbito completo (1973) llevaron al Ayuntamiento a un callejón sin salida<sup>28</sup>.

La confrontación quedó finalmente cristalizada tras el proceso de revisión del planeamiento municipal. En efecto, la publicación del nuevo Plan General de Ordenación Urbana (24 de noviembre de 1984), dejó a la Universidad en una situación muy comprometida: el campus, mayoritariamente adscrito en la Unidad Integrada nº XXI, se encontró con fuertes restricciones para edificar, y se le volvió a deslindar una franja en su límite septentrional –destinada a equipamientos– al otro lado del paso propuesto para el ferrocarril (ver FIG. 7).

## 2.5. La afirmación del modelo de campus

Dos hechos relevantes tuvieron lugar en esta década, que a la larga coadyuvarían a desbloquear

los litigios urbanísticos del campus de la Universidad de Navarra. En primer lugar, la creación de la Universidad Pública de Navarra (UPNA) por la Ley Foral 8/1987, de 21 de abril, y, todavía más relevante, la Ley Foral 12/1986, de 11 de noviembre, de Ordenación del Territorio<sup>29</sup>. La nueva universidad canalizó las aspiraciones ciudadanas de contar con un equipamiento educativo superior de carácter público, concentrando los esfuerzos de implantación en un área de la ciudad distinta del campus existente<sup>30</sup>. Tras tantear la posibilidad de establecerse en el centro urbano, el campus fue finalmente localizado en Arrosadía –también junto al curso del río Sadar, pero un par de kilómetros aguas arriba–.

Por otro lado, la nueva ley territorial navarra alumbró la figura de los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (PSIS), que fueron recibidos como el instrumento adecuado para desbloquear la situación urbanística del campus por vía de superación. Concebidos para facilitar la implantación territorial de «infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés público o utilidad social», los PSIS se aplicaron en ambas universidades tras acuerdos entre Gobierno Foral y ayuntamientos e instituciones implicadas<sup>31</sup>. El objeto y la magnitud de ambos equipamientos justificaban en este caso plenamente –siendo como eran ajenos a otros intereses coyunturales– la pertinencia y oportunidad de esta figura de planeamiento por encima de otros sistemas de ordenación territorial (GANCEDO, 1992: 233-5)<sup>32</sup>.

El *Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal del Campus de la Universidad de Navarra*, redactado por los arquitectos Jesús Bazal y Ángel Fuertes, y aprobado definitivamente el 29 de agosto de

<sup>27</sup> Precisamente en esa *cornisa natural*, el esquema de la Red Arterial de Pamplona (1ª fase) –aprobado por la Diputación Foral de Navarra el 4 de noviembre de 1966– contempló el paso de un viario de gran capacidad (la futura Variante Oeste), remarcando de facto el límite septentrional del campus, así como su brusca discontinuidad con el ya urbanizado barrio de Iturruma. Las obras de este sector de la variante se desarrollaron entre agosto de 1974 y enero de 1976.

<sup>28</sup> En febrero de 1979 el Ayuntamiento solicitó la derogación del Decreto de Interés Social para poder ceder los terrenos expropiados a instalaciones universitarias públicas o privadas, «pero no forzosamente Universidad de Navarra». El relevo en el equipo de gobierno municipal derivó en el desistimiento de la solicitud. La Sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de septiembre de 1980 (declarada firme el 14 de febrero de 1983) anuló el Plan Parcial de la Segunda Zona del III Ensanche por colisionar con la delimitación del *Plan de Ordenación Zona Universitaria*, en contra de la interpretación municipal.

<sup>29</sup> Ambas leyes, emanadas del Parlamento regional merced a las nuevas competencias reconocidas por el Régimen Foral, obligaban también al Ayuntamiento de Pamplona.

<sup>30</sup> La cuestión del destino compartido de la *Ciudad Universitaria* ya había sido propuesto con anterioridad en el Estatuto suscrito por Universidad y Ayuntamiento en 1967 (una fecha muy temprana si se tiene en cuenta que ni siquiera Madrid o Barcelona tenían entonces más que una sola

universidad). Así, en su Base Séptima, se hacía una mención a las «finalidades de tipo docente superior ajenas a la Universidad de Navarra» que podrían allí implantarse si circunstancias especiales lo aconsejaban, «previa conformidad de la Universidad de Navarra». El curso de los acontecimientos bloqueó las negociaciones y llevó a la institución universitaria a defender sus derechos sobre los terrenos a ella confiados en un primer momento.

<sup>31</sup> La Ley Foral precisaba también que los PSIS eran indicados para infraestructuras «que se asienten sobre más de un término municipal o las que asentadas en un término municipal, su incidencia trascienda al mismo por su magnitud, importancia o especiales características». En el caso de la UPNA, los terrenos recaían en los términos de Pamplona y del Valle de Aranguren.

<sup>32</sup> El PSIS *Campus de la Universidad de Navarra en Pamplona* ordenó un área total de 1.137.370 m<sup>2</sup>, mientras que el referido a la Universidad Pública de Navarra, sumando el ámbito inicialmente aprobado con el previsto para la ampliación (Texto Refundido de 31 de julio de 1990), recibió una superficie similar a la de la Universidad de Navarra, afectando a 1.353.238 m<sup>2</sup> (en la actualidad, tras múltiples modificaciones, el PSIS de la UPNA tiene una ordenación vigente algo superior: 1.452.413 m<sup>2</sup>). La modificación del PSIS de la Universidad de Navarra en 2003 precisando su delimitación no afectó a la superficie total ordenada.

1990, tuvo como efecto la paralización del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra las resoluciones ministeriales que habían aprobado definitivamente el PGOU de 1984, a la vez que dio por finalizadas las principales confrontaciones con el consistorio. Consensuada la delimitación del campus y reconocida la Universidad de Navarra como destinataria de los terrenos, el PSIS fijó el aprovechamiento urbanístico y estableció las condiciones de accesibilidad y ocupación de los terrenos de tal forma que se pudiera satisfacer la actividad universitaria ya existente. Las parcelas que restaban tras las últimas compras y cesiones se registraron a su nombre, siendo reseñable el hecho de que el Ayuntamiento culminara las últimas expropiaciones forzosas con el visto bueno de una gran parte de la Corporación<sup>33</sup>. Este plan sectorial, que es el instrumento urbanístico actualmente en vigor, ha sido actualizado hasta la fecha en doce ocasiones –entre expedientes de modificación puntual y estudios de detalle<sup>34</sup>–,

lo que ha permitido la expansión y mejora de la urbanización del recinto conforme a los diseños originarios.

En cuanto a la ordenación física, el Plan partió de un *Estudio Preliminar de Reordenación*, fechado en 1989, que, aunque no entró a formar parte de la documentación oficial, sirvió como una declaración general de intenciones. El estudio incluía nuevos edificios docentes y un pabellón de congresos, y ampliaba la oferta residencial universitaria en 1.280 plazas. La distribución espacial actualizó la visión del campus a tope de capacidad adelantada por Ignacio Araujo en 1973, potenciando el damero geométrico de la zona central, e incorporando como mayor novedad formal la aparición de un eje de nueva creación vinculada a un Jardín Botánico en el sector Este (ver FIG. 8)<sup>35</sup>.



FIG. 8/ Estudio Preliminar de Reordenación del campus realizado en febrero 1989 por los arquitectos Jesús Bazal y Ángel Fuertes.

Fuente: AGUN, Fondo Universidad de Navarra, sin signatura.

<sup>33</sup> Llamó la atención el voto favorable de Lidia Biurrún Aramayo –concejala por Izquierda Unida y miembro de la Comisión de Urbanismo–, en contra de las enmiendas presentadas por Herri Batasuna. Véase el Acta nº 20, de 31 de agosto de 1995, de la Sesión Plenaria del Ayuntamiento de Pamplona.

<sup>34</sup> Por las fechas de sus aprobaciones definitivas, las modificaciones han sido: *Mejora en el trazado de vías y puntos 3 y 4 de Normativa Urbanística* (30 de agosto de 2002); *Clinica Universitaria. Aparcamientos y Redefinición del ámbito de actuación* (5 de enero de 2004). La relación de los Estudios de Detalle aprobados es la siguiente: *Unidad de Actuación Z-7. Ampliación y Cubierta de pistas* (7 de septiembre de 2007); *Unidad de Actuación Z-5* (2 de abril de 2010); *Implantación de escaleras*

*en Fase II Clínica Universitaria* (14 de abril de 2010); *Unidad de Actuación Z-4. Centro de Arte Contemporáneo* (26 de abril de 2010); *Unidad de Actuación Z-1. Ampliación de Animalario* (27 de diciembre de 2010); *Unidad de Actuación Z-2. Actuaciones en Colegio Mayor Belagua* (27 de abril de 2011); *Parcela 761, Polígono 4, calle Universidad 13 y Parcela 744, Polígono 4, calle Universidad 4* (3 de septiembre de 2012); y *Unidad de Actuación Z-5. Parcela 781, Polígono 4* (26 de agosto de 2016).

<sup>35</sup> La idea de un «jardín botánico de la ciudad, o simplemente, de parque que continuaría el que se cree en torno a los edificios universitarios» aparece ya en una carta del Rector al Alcalde de 7 de junio de 1960, referido al sector situado más allá del puente de Mendiluce. AGUN, Fondo Universidad de Navarra, Caja 900/568, carpeta 6.

Desde el punto de vista urbanístico, el PSIS unificó en su ámbito los terrenos de la Universidad ligados a las actividades hospitalarias y académicas (113 Ha), incluidos en el PGOU en diferentes unidades integradas (la XVII y la XXI, respectivamente). Además, sectorizó el campus en ocho zonas o *unidades de actuación*, más un viario que entró a formar parte del sistema general de la ciudad. La mayor parte de las unidades de actuación –de la Z-1 a la Z-7– recibieron un aprovechamiento específico, con calificación pormenorizada de *Uso universitario de iniciativa privada*, mientras que la Z-8, sin aprovechamiento y coincidente con el cauce del río Sadar y sus aledaños inundables, recibió un uso de *Parque fluvial*.

En este sentido, la nueva ordenación puso también un novedoso énfasis en la visión paisajística del campus (el PSIS incluía perspectivas con la relación de las 50 especies vegetales presentes). El carácter de jardín público y accesible que deseaba el Ayuntamiento encajaba con el concepto de *universidad-parque* anglosajona presente desde el origen, por lo que la potenciación de este objetivo común sirvió para escenificar la reconciliación entre la Universidad y la ciudad<sup>36</sup>.

### 3. Conclusiones: defensa del destino urbanístico y ordenación integral

El recorrido realizado por la historia del recinto universitario evidencia una fuerte dependencia de su ordenación respecto de los acontecimientos urbanísticos, sobre todo en cuanto a la planificación de etapas en su construcción. Al contrario que la mayoría de las universidades, que nacen con terrenos a su disposición –en España, por ejemplo, la finca de la Moncloa ya contaba con 350 Ha antes de acometerse el diseño de la Ciudad Universitaria de Madrid (GARRIDO & MONTERO, 2017: 296)–, la configuración espacial del campus de la Universidad de Navarra se desarrolló en estricta correspondencia con la progresiva disponibilidad de terrenos. Esta precariedad llevó a que hasta 1990, treinta años después de su establecimiento en el valle del Sadar, no se pudiera disponer de una visión de conjunto plausible debido simplemente a la falta de garantías urbanísticas (ver FIG. 9). Indirectamente, esta circunstancia facilitó un modelo de concentración de edificaciones singulares que, unido a la menor superficie con respecto al campus madrileño, propició una escala y percepción similar a la de los campus americanos.

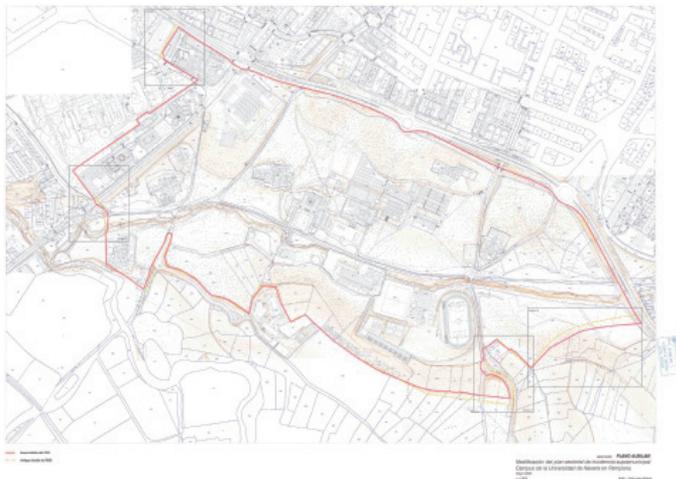


FIG. 9/ Plano auxiliar con el nuevo perímetro delimitador del campus (en rojo) que recoge la **Modificación del PSIS Campus de la Universidad de Navarra en Pamplona**, de mayo de 2003, elaborado por el arquitecto José Luque.

Fuente: Sistema de Información Urbanística de Navarra, [http://www.navarra.es/home\\_es/Temas/Territorio/Urbanismo/SIUN/](http://www.navarra.es/home_es/Temas/Territorio/Urbanismo/SIUN/)

<sup>36</sup> La Universidad, que sólo había vallado parte de sus edificios tras la implantación del vecino Instituto Politécnico Donapea y, sobre todo, tras haber sido objeto de reiterados atentados terroristas (MARRODÁN, 2014: 279-281) –coincidentes con la etapa más aguda de la confrontación con parte de la Corporación pamplonesa–, se comprometió a permitir servidumbres de paso, así como el libre acceso de los ciudadanos a los jardines. Por su parte, el Ayuntamiento se obligó

a mantener los viales rodados principales (los cuales forman parte de la estructura general urbana) y a dar continuidad a otras acciones como el abastecimiento del agua de riego (disposición en vigor desde el 7 de agosto de 1964). Hoy en día, el carácter de parque urbano público –de cuyo mantenimiento se encarga la Universidad de Navarra, titular de los terrenos–, con unas 60 Ha de praderas y más de 4.200 árboles, es uno de los mayores atractivos de este recinto universitario.

En realidad, la supuesta *apropiación* de las algo más de 100 Ha del campus (MUEZ, 2011), no es sino el resultado de numerosas compraventas privadas y –sobre todo– de cesiones por parte de las autoridades navarras, deseosas de desarrollar un proyecto universitario que hicieran suyo desde el primer momento. Aunque el análisis en profundidad de esa cuestión no constituye el objeto de este artículo, no hay que dejar de tener en cuenta el contexto histórico de gran precariedad de universidades en aquellos años en el conjunto de España, la confianza en la educación ofrecida –avalada por una institución católica–, y la oportunidad estratégica para la región que supuso el establecimiento del Estudio General de Navarra (SOTÉS, 2014: 346-51).

Los actos administrativos que se llevaron a cabo en esa dirección en los inicios, ajustados a derecho y difícilmente reversibles, confirmaron a la postre el destino urbanístico previsto para los terrenos confiados a la universidad. En este sentido, el empeño sostenido por realizar una ordenación espacial integral –una práctica realmente inusual en el panorama español (CAMPOS, 2006: 210)– resultó clave para que ya desde un principio todas las acciones se encaminaran a la realidad actual del campus. Así, los proyectos de *Ciudad Universitaria* de 1960, 1973 y 1989, realizados a modo de *máster plan* y aun sin valor normativo, simbolizaron las aspiraciones de campus autónomo o *ciudad ideal* de esta peculiar iniciativa.

Una vez abandonado el primer modelo urbano policéntrico, en el que la universidad se identificaba con la trama de la ciudad (un modelo circunstancial, pero que a punto estuvo de consolidarse<sup>37</sup>), la definición temprana de un recinto suficientemente amplio llevó a que se retomaran las referencias anglosajonas (TURNER, 1984: 190-203). Aprovechando el emplazamiento previo del Hospital de Navarra, se propició la creación de una *universidad-parque* junto a las instalaciones médicas (según el destino inicial de *Parques y Jardines* contemplado

por el Plan General), replicando la estructura dual de muchas universidades norteamericanas. El carácter segregado del recinto exigió además la intensificación de su carácter residencial con servicios propios<sup>38</sup>. Esta peculiar conjunción de recinto naturalizado autónomo y adyacencia al área urbana de Pamplona diferencian claramente al *campus* de la Universidad de Navarra de la vecina propuesta espacial de la UPNA –más acorde a un modelo de *gran infraestructura*–, implantada de una sola vez a comienzos de los noventa sobre un suelo previamente urbanizado.

En cuanto a los invariantes espaciales presentes en todos los planes descritos, cabe destacar los siguientes: colmatación de la trama netamente urbana en el sector hospitalario; concentración de edificación dispersa (si bien en un principio se barajaron planteamientos de *gran continuo edificado*) en la llanura de la parte inferior del valle, con el fin de optimizar la conexión con los servicios urbanos, y siguiendo el patrón geométrico del edificio principal; y la disolución orgánica de las construcciones en el perímetro, con una fuerte naturalización de los bordes del recinto académico<sup>39</sup>.

Sin embargo, nada de todo esto hubiera sido posible sin la decidida defensa del destino urbanístico inicial, amparada por la fuerte componente legal del urbanismo español, en el que la planificación y la ordenación física –con sus parámetros anejos de densidad, aprovechamiento y valoración económica– supedita la disposición de la propiedad particular del suelo al interés superior. La vigencia del Plan Parcial de 1963, modificativo del Plan General, ratificó el carácter del recinto previamente delimitado a favor de la Universidad, dada la firmeza de los actos administrativos y la continuidad de las normas jurídicas operada durante la Transición, espaciando los tiempos necesarios para su colmatación y evitando la implantación de actividades extrañas al ámbito universitario<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Ya en junio de 1953, el arquitecto César Ortiz-Echagüe había esbozado un gran conjunto de edificaciones universitarias en un área sin consolidar del II Ensanche, muy próximo al actual Colegio Mayor Aralar. AGUN, Fondo Universidad de Navarra.

<sup>38</sup> No hay que olvidar que, hasta la completa urbanización del barrio de Iturrana a finales de los 80, la Universidad se localizaba en las afueras de la ciudad, prácticamente desconectada de la actividad urbana. En la actualidad, sin embargo, el campus linda con suelo urbano consolidado en todo su perímetro (excepto algunos tramos en el borde Sur).

<sup>39</sup> Así se ha planteado, por ejemplo, en el Museo Universidad de Navarra, último de los edificios construidos en el campus, según proyecto del arquitecto Rafael Moneo. Puede obtenerse una vista del campus en 3D, obtenida por

fotogrametría y actualizada a 2017, mediante la versión de escritorio más reciente del programa Google Maps.

<sup>40</sup> Visto el largo periodo estudiado, y teniendo en cuenta el interés general de una institución universitaria en el contexto español de la época, se antoja pertinente un ulterior y sopesado análisis sobre el supuesto antagonismo entre *iniciativa privada* y *equipamiento público*. Una cuestión que, por sus connotaciones jurídicas, sociales, e incluso políticas, merecería la pena ser abordada bajo un prisma no exclusivamente urbanístico. Además, el análisis desde un punto de vista administrativo de conceptos como la excepcionalidad, el interés general o la repercusión social, ligados en este caso a los equipamientos docentes y universitarios, permitiría enriquecer la excluyente dicotomía *público-privada* en que se ha instalado el debate urbano reciente.

En definitiva, y a modo de corolario, puede concluirse que el modelo espacial de *campus* de la Universidad de Navarra se salvaguardó gracias a su peculiar tramitación urbanística, y que, a la larga, ésta a su vez resultó mucho más determinante para su ordenación volumétrica final que las sucesivas consideraciones proyectuales. Una singular simbiosis que devino en la implantación de un espacio físico universitario único en nuestro país.

## Bibliografía

- ALLI, J. (1979): *El desarrollo urbano en la ciudad de Pamplona. Contribución a la revisión del Plan General*. Sin publicar. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- (2009): «Las Ordenanzas del Plan General de Alineaciones de Pamplona de 1957», *Vasconia. Cuadernos de Historia-Geografía*, (36): 291-307.
- BEZARES, D., ELVIRA, L., MARTÍN, C. & RIVES, L. (2007): «Un anteproyecto de 1961 para la instalación de calefacción urbana en Pamplona», *RE: Revista de Edificación*, (36-37), 110-117.
- CAMPOS, P. (2000): *La Universidad en España: historia, urbanismo y arquitectura*. Madrid: Ministerio de Fomento.
- (2006): «Memoria y proyección del espacio urbano universitario en España. De Salamanca a Cartagena: la transición del modelo», en *Ciudad y Universidad. Ciudades universitarias y campus urbanos*, Carmen Bellet & Joan Ganau (eds.). Lleida: Milenio.
- (2011): *La evolución histórica del espacio físico de la universidad*. Madrid: Universidad Carlos III.
- CHÍAS, P. (1986): *La ciudad universitaria de Madrid*. Madrid: Universidad Complutense.
- DÍAZ, O. & REQUENA, F. (eds.) (2002): *Josemaría Escrivá de Balaguer y los inicios de la Universidad de Navarra*. Pamplona: EUNSA.
- DOBER, R. (1963): *Campus Planning*. Reinhold Publishing Corporation.
- GANCEDO, J. (1992): «La gestión del Plan General de Ordenación Urbana de Pamplona», en: *Cambios urbanos y políticas territoriales*, Manuel Ferrer (coord.). Pamplona: EUNSA.
- GARRIDO, F. & MONTERO, J. (2017): «Ciudad Universitaria de Madrid. Situación y retos de un Campus histórico», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XLIX (192): 295-306.
- JIMENO, R. (2015): *Miguel Javier Urmeneta (1915-1988): Segunda República, franquismo y Transición*. Pamplona: Pamiela.
- MARRODÁN, J. (dir.) (2013): *Relatos de plomo: historia del terrorismo en Navarra, 1960-1986*. Pamplona: Gobierno de Navarra.
- MARTÍNEZ, S. (2012): «Dos amigos que se escriben: Josemaría Escrivá y José María Bueno Monreal, 1939-1975», *Studia et Documenta*, (6): 297-394.
- MERLIN, P. (2006): «¿Campus o regreso a la ciudad? Las relaciones espaciales Ciudad-Universidad», en *Ciudad y Universidad. Ciudades universitarias y campus urbanos*, Carmen Bellet & Joan Ganau (eds.). Lleida: Milenio.
- MINISTERIO DE LA VIVIENDA (1965): *Gerencia de Urbanización 1959/1964*. Madrid.
- MUEZ, M. (2011): *Universidad del Opus: Historia de un expolio*. Pamplona: Pamiela.
- ORDEIG, J. (1998): «Biografía urbanística de Pamplona», extracto en *Arquitectura. Revista del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid (COAM)*, 316: 68.
- PÉREZ, V. (1989): «Universidad y Ciudad», en *Universidad y Ciudad: la construcción del espacio universitario*, Joaquín Casariego (coord.). Las Palmas: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- PONZ, F. (2013): «Universidad de Navarra», voz en *Diccionario de San Josemaría Escrivá de Balaguer*, José Luis ILLANES (coord.), Monte Carmelo.
- RIVES, L. (2011): *Pamplona, de ciudad a metrópoli. Desarrollo urbano 1950-1990*. Tesis doctoral no publicada. Dpto. Teoría, Proyectos y Urbanismo, Universidad de Navarra.
- SOTÉS, M. A. (2014): *Universidad franquista: debate sobre la libertad de enseñanza*. Pamplona: EUNSA.
- TABERNA, V. (2006): «El urbanismo de la expansión de Pamplona», en *Guía de Arquitectura de la Comarca de Pamplona*, COAVN.
- TERÁN, F. (1982): *Planeamiento urbano en la España contemporánea. 1900-1980*, Alianza, Madrid.
- TURNER, P. (1984): *Campus. An American Planning Tradition*, Cambridge: The MIT Press.
- VÁZQUEZ, J. (2015): *Biografía intelectual de Ángel López-Amo (1917-1956)*. Tesis doctoral no publicada. Instituto Empresa y Humanismo, Universidad de Navarra.
- VIDAL-QUADRAS, J. A. (2010): «La primera piedra del campus», *Nuestro Tiempo*, (663): 50-55.

## Archivos consultados

- Archivo Municipal. Ayuntamiento de Pamplona (AMP)
- Archivo Gerencia de Urbanismo. Ayuntamiento de Pamplona
- Archivo Real y General de Navarra (AGN)
- Fondo Diputación Foral de Navarra
- Archivo General Universidad de Navarra (AGUN)
- Fondo Universidad de Navarra
  - Fondo Ignacio Araujo
- Archivo del Servicio de Riqueza Territorial y Tributos Patrimoniales, Gobierno de Navarra
- Archivo de la Administración de la Comunidad Foral, Gobierno de Navarra
- Fondo Comisión Provincial de Urbanismo

# La reducción de lo sostenible: políticas de vivienda subsidiada en Santiago de Chile<sup>1</sup>

Rodrigo HIDALGO DATTWYLER (1)  
& Voltaire ALVARADO PETERSON<sup>2</sup> (2)  
& Víctor JIMÉNEZ BARRADO<sup>3</sup> (3)

- (1) Profesor Titular. Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.  
(2) Profesor Asistente. Escuela de Geografía, Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Doctorando.  
(3) Geógrafo. Doctorando. Departamento de Arte y Ciencias del Territorio, Universidad de Extremadura.

**RESUMEN:** Uno de los roles esenciales del Estado neoliberal es la gestión del suelo, dado que a partir de ello configura sus estrategias de bienestar social e inversión privada. En Chile, este modelo de producción espacial se apoya en una robusta estructura de asignación subsidiaria, la misma que ha pretendido ajustarse a la idea de sostenibilidad que ha colonizado tanto a la academia como a las políticas públicas. Lo anterior ha tensionado la relación entre la línea verde en el desarrollo urbano y la demanda por un hábitat residencial basado en la equidad. El presente trabajo propone una revisión y análisis crítico sobre las dimensiones de equidad y sostenibilidad (medurables en términos de acceso y presencia de servicios básicos y áreas verdes) con las cuales se configuran los instrumentos fiscales para la adquisición de viviendas. Se descubre así que la pretendida compatibilidad entre un desarrollo urbano sostenible y la prestación de nuevos hábitats residenciales en el marco territorial de Santiago de Chile, principal metrópolis del país se presenta como una disyuntiva en términos ambientales.

Recibido: 04.03.2017; Revisado: 08.03.2017

Correo electrónico: [meralmuo@urb.upv.es](mailto:meralmuo@urb.upv.es)

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

<sup>1</sup> Este trabajo forma parte de los resultados preliminares del proyecto FONDECYT regular de investigación Nº 1150360 «La política de Vivienda Social en las áreas metropolitanas de Santiago y Valparaíso: entre la desigualdad y sostenibilidad del desarrollo urbano (1992-2014)».

<sup>2</sup> Beneficiario Becas CONICYT, Formación Doctorados en Chile.

<sup>3</sup> Beneficiario del Programa de Ayudas para la Formación del Profesorado Universitario (FPU) del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de España. Referencia FPU13/00990.

**DESCRIPTORES:** Neoliberalismo. Políticas de sostenibilidad. Principios de equidad. Subsidios habitacionales.

## The reduction of sustainability: subsidized housing policies in Santiago de Chile

**ABSTRACT:** One of the essential roles on the neoliberal State is land management, because from it, the State can configure the strategies of social welfare and private investment. In Chile, this model of spatial production is based on a robust structure of subsidiary assignation: the same that has tried to be adjusted to the idea of sustainability, which has colonized both academia and public policies. So, this has stressed the relationship between the green line in urban development and the demand for a residential habitat based on equity. The present work proposes a critical review and analysis on the dimensions of equity and sustainability (measurable in terms of access and presence of basic services and green areas) which configure the fiscal instruments for the acquisition of housing. This analysis reveals that the alleged compatibility between a sustainable urban development model and the provision of new residential habitats within the territorial framework of Santiago de Chile-the main metropolis of the country- appears as disjunctive in environmental terms.

**KEYWORDS:** Neoliberalism. Sustainability policies. Principles of equity. Housing subsidies.

### 1. Introducción

Lo sostenible como concepto y categoría analítica exhibe un potente impacto en la producción académica de los últimos años. Sólo en plataformas de corriente principal el término alcanza 1.478 coincidencias para trabajos publicados en 2016, dentro del área de las Ciencias Sociales<sup>1</sup>. Sin duda, corresponde a uno de los temas de mayor interés para el grueso espectro de estas disciplinas y lo es también en política pública y legislación. A modo de ejemplo, la palabra sostenible está presente en la no despreciable cifra de veinte leyes, decretos o reglamentos evacuados por el Congreso Nacional de Chile, desplegándose en los ministerios de Economía, Fomento y Turismo, Agricultura, Defensa, Medio Ambiente, Educación, Hacienda y Relaciones Exteriores durante el periodo legislativo de 2016<sup>2</sup>. Con la instalación de otros temas igual de críticos, como equidad y justicia urbanas, y el agotamiento de conceptos como gentrificación, segregación y fragmentación espacial, todo pareciera agruparse bajo el cómodo paraguas de lo sostenible (PEREIRA, 2016). Por ello es interesante observar cómo ha sido convertido, con más o menos publicacio-

nes y legislaciones, en viga articuladora para la política pública, con alta incidencia en el modo de producción espacial que construye el Estado en la era del confort neoliberal.<sup>2</sup>

Lo sostenible se ha tratado de describir como un indefinido conjunto de problemas que cruzan al medio natural con el desarrollo económico y las urgencias sociales (LOPERENA, 2003). Su presencia en las dimensiones citadas y la curva ascendente en su construcción científica explicarían su presencia en lo urbano y los agentes productores de espacio geográfico. La vivienda de interés social, subsidiada por el Estado, refleja una parte de aquel foco, esencialmente en su materialización como utópolis soñada, *versus* su realidad como precariópolis obtenida (HIDALGO & ARENAS & SANTANA, 2016a). En función de lo anterior, el enfoque del presente trabajo sitúa a lo sostenible como un sistema dinámico y relacional, mientras que define a lo sustentable como un producto limitado en sus alcances y centrado en los modos de producción capitalista contemporáneos.

Basado en análisis con indicadores de cobertura para áreas verdes urbanas, y proximidad euclidiana respecto a centros educacionales y de salud, el presente trabajo describe y analiza la compleja

<sup>1</sup> Estos resultados corresponden a una consulta sobre el término «sustainability» como palabra clave dentro del área de Ciencias Sociales, ejecutada sobre la plataforma en línea de Scopus (16 de enero de 2017).

<sup>2</sup> La consulta fue aplicada sobre el repositorio Ley Chile perteneciente a la Biblioteca del Congreso Nacional: <http://www.leychile.cl> (16 de enero de 2017).

trama constituyente de lo sostenible, gestionado como política por el Estado chileno neoliberal. La fiscalización de la relación entre estos elementos resulta fundamental dentro de un contexto en el que, según SALAZAR Y COX (2014: 55) se ajusta a «la necesidad de proveer vivienda a bajo costo» lo que «implica sacrificar ciertos atributos entre los cuales estaría la centralidad respecto a servicios». Este análisis cobra aún más sentido dentro del Gran Santiago, donde la movilidad metropolitana está penalizada por la limitada extensión de las redes públicas de transporte y el elevado coste del servicio para la población con menores rentas, que tampoco puede hacer un uso recurrente del transporte privado por la hegemonía de las redes viarias de pago sobre las libres. Por otro lado, el análisis de los espacios verdes obedece a que su proximidad y continuidad favorece que «los procesos de urbanización y de renovación de tejidos urbanos ocurran con bajo nivel de estrés y más respeto por los equilibrios medioambientales que contribuyen a la sostenibilidad urbana» (FADIGAS, 2009: 33).

La vivienda, como eje articulador en los ejercicios anunciados y problemática central de esta investigación, propone revisar las políticas subsidiarias habitacionales y su contexto sostenible. Al conjunto de datos procesados se le acompañará de una revisión de instrumentos y normativas asociados a la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) de 2014 y legislaciones articuladas con posteriores a dicho documento.

En este contexto se revisa, en primer lugar, la instalación de lo sostenible y la equidad como principios en las normativas habitacionales durante la década de 1990, proyectando sus alcances sobre otros programas multisectoriales hacia el primer decenio del nuevo siglo. Posteriormente se presenta el resultado de los análisis anunciados en el párrafo anterior, con el fin de describir los efectos eventualmente sostenibles en la producción de espacio habitacional del Gran Santiago. Esta sección es matizada y tensionada a partir del espíritu que ciertos instrumentos subsidiarios poseen, dada su importancia y grueso impacto en la capital.

Finalmente, el título del documento pretende cuestionar el sentido de lo sostenible, equiparado de manera simplista a las coberturas verdes urbanas, cuando en rigor, lo que persigue es desarrollar una fina articulación con la distribución de los servicios necesarios para justificar la producción de estas soluciones habitacionales. La construcción de políticas públicas soportadas bajo el ideal sostenible, cae inevitablemente en la contradicción de sus propios resultados y limitaciones (RODRÍGUEZ, 2010).

## 2. Metodología

Dentro del apartado metodológico, el análisis de concentración de áreas verdes respecto a los conjuntos de vivienda subsidiada ha sido calculado a partir de un Índice de Compacidad Corregida (ICC), adaptado al caso de Santiago de Chile desde la experiencia del Plan de Movilidad y Espacio Público de Vitoria-Gasteiz (AGENCIA DE ECOLOGÍA URBANA DE BARCELONA, 2007). Se toma esta referencia por la categoría de ejemplo paradigmático a nivel mundial que adquieren las prácticas urbanas sostenibles de la ciudad española, refrendadas por la ONU y la Comisión Europea mediante la inclusión de su «Anillo Verde» entre las cien mejores prácticas en el III Concurso Internacional de Buenas Prácticas, en el primer caso, y por la concesión del galardón *European Green Capital 2012*, en el segundo (AGUADO & BARRUTIA & ECHEBARRIA, 2013).

El ajuste ha sido aplicado observando la mayor escala de la capital chilena y la necesidad de aumentar el tamaño de celda de la malla que representa la concentración de áreas verdes. Este índice se obtiene con los siguientes parámetros (FIG. 1), a partir de la conversión en formato ráster del volumen de conjuntos de viviendas subsidiadas por el Estado, los que se dividen por la cobertura de áreas verdes superior a 5 m<sup>2</sup>. Los parámetros y el detalle del proceso metodológico se destacan individualmente en la siguiente figura:

FIG. 1/ Resumen metodológico.

Materiales	Parámetros
Malla	200 x 200 pixeles
Tamaño de celda	1000 m <sup>2</sup>
Áreas verdes	Exclusión de polígonos inferiores a 5 m <sup>2</sup>
Volumen conjuntos habitacionales	Cantidad de viviendas x Área promedio de viviendas x 2,3 (altura de piso a suelo para lugares habitables)
Índice de Compacidad Corregida=volumen conjuntos habitacionales/área verde dentro de la celda	

Fuente: Elaboración propia con base en datos FONDECYT 1150360, 2017.

Estos resultados se comparan con las distancias entre los conjuntos de habitaciones involucrados y la proximidad de los servicios de educación y salud respecto de ellos. Se considera la distancia entre ellos en metros, clasificada por intervalos de 150 metros, la cantidad de conjuntos y viviendas, además del porcentaje total y acumulado de las mismas según cada intervalo.

Los tres ejercicios se expresan en salidas cartográficas, entregándose los resultados del ICC en un formato ráster y, los análisis espaciales que relacionan la ubicación de conjuntos habitacionales y servicios, en un formato vectorial, acompañado de tablas explicativas. El caso de Vitoria-Gasteiz constituye un interesante referente para analizar políticas territoriales de sostenibilidad de línea verde que, aún sin ser comparables en su escala con Santiago de Chile, parece óptimo debido a la ausencia de estos procedimientos en la producción científica chilena, donde la tendencia está en el uso de indicadores como NDVI u otros de similar naturaleza (DE LA BARRERA & HENRÍQUEZ, 2017). No se considera en esta versión el valor de máximos y mínimos señalados en el estudio citado (AGENCIA DE ECOLOGÍA URBANA DE BARCELONA, 2007) debido a que en Chile las áreas verdes no están diferenciadas entre públicas y privadas, ni tampoco por usos o disponibilidad.

### 3. El estado de lo sostenible y la producción de viviendas subsidiadas

La vivienda subsidiada y la precariedad urbana tienden a ser sinónimos del paisaje urbano en las áreas metropolitanas del país. Durante la década de 1980, las investigaciones acusan un grueso interés por la normalización del hábitat residencial y la focalización de los aportes hacia las clases populares urbanas, con el fin de colocar a la vivienda como bien social de primer orden (RODRÍGUEZ & SUGRANYES, 2005). Independiente del color político del gobierno, la tendencia ha estado en el perfeccionamiento de los instrumentos y beneficios en favor de la propiedad y no necesariamente en su calidad. La mercantilización de la vivienda, que otros países articulan mediante el reconocimiento constitucional a una vivienda «digna» (LEAL, 2010), se alcanza en Chile gracias a la potenciación de subsidios. Esta normalización continúa ejecutándose con menor impacto y frecuencia, consolidó las periferias de los nuevos asentamientos en las metrópolis de Santiago y Valparaíso (HIDALGO & ALVARADO & SANTANA, 2016b).

Recientes aportes desnudan que el interés por lo sostenible es aún prematuro, acusando el dominio que su definición ejerce sobre la llamada «línea verde» en urbanismo y diseño arquitectónico (SCITAROCI & MATUHINA, 2012; CASELLAS, 2010). Lo sostenible en la vivienda tiende a reducirse sólo a la cubierta verde de los espacios públicos y entornos habitacionales, cuando en realidad representa al conglomerado de dispositivos operativos que se ejecutan hacia la obtención de la propiedad, para luego perdurar en el tiempo como eventuales acciones de mejoramiento e intervención en favor de las plusvalías del suelo inmobiliario. Este reduccionismo hacia «lo sostenible» ha sido estudiado y debatido para el caso chileno, de forma reciente e incluso como una apuesta para las nuevas políticas en la materia (MOYA, 2016). Claro, la «oleada verde» en la producción inmobiliaria aportó a la generación de nuevos espacios de exclusión, cerrando de golpe las aspiraciones hacia la integración social y el encuentro entre las distintas clases sociales (HIDALGO, 2007). Esto, que aparece como un síntoma exclusivo de Chile, se manifiesta en otras metrópolis nacionales y suramericanas (CHECKER, 2011; VIDAL-KOPPMANN, 2015).

Por otro lado, la degradación periférica, enfermedades, acceso al agua potable, entre otros factores, han establecido un conjunto de palabras clave en la comprensión y debate en el hábitat internacional residencial (DAVIS, 2007; DURÁN, 2014). A ello, se agregan otras categorías vinculadas al paisaje y entorno de la precariedad, la invención de la naturaleza y el desmedido crecimiento de lo urbano, intentando recomponer la teoría de Friedrich Engels sobre el metabolismo social de los procesos espaciales de la propiedad (HEYNEN & KAIKA & SWYNGEDOUW, 2006). Esta postura, interesante y de alto impacto en las ciencias sociales, porta categorías sintéticas hacia latitudes en las que no siempre aplican, especialmente para las particulares dinámicas en políticas de vivienda en Chile o el resto de la región. El aporte de la ecología política con perspectiva «desde el Sur», ha sido relevante en revertir esta dimensión (VALIENTE & SCHWEITZER, 2016).

Donde sí se ha generado una posición más confortable, ha sido en los trabajos sobre movilidad y transporte en las grandes ciudades, abriéndose a la investigación una serie de factores espaciales de planificación, acceso y gasto público en la gestión de los equilibrios reales en el flujo de personas en el cotidiano (MIRALLES-GUASCH & MARTÍNEZ & MARQUET, 2012). Por último, y desde una postura regional del concepto, se han elaborado descripciones

sobre los procesos de valorización residencial del suelo, donde lo sostenible opera como eslogan para promotores inmobiliarios, cuyos negocios fagocitan atractivos «naturales» en favor de la plusvalía urbana (JIRÓN, 2003; HIDALGO, 2004). Pero ¿cómo se produce el encuentro o desencuentro entre la vivienda popular y lo sostenible? Es pertinente, primero, avanzar sobre una base conceptual que posibilite el diálogo entre estos dos elementos.

### 3.1. ¿Cómo se manifiesta lo sostenible en las políticas de vivienda chilenas?

El sesgo de estos estudios es clave en la comprensión y elaboración de un acervo sobre lo sostenible capaz de leer las particularidades chilenas en políticas de vivienda subsidiada. Principalmente, porque la fuerte presencia del Estado y la imbricada estructura subsidiaria permiten un amplio margen de maniobra a los actores privados, quienes participan como pilar fundamental en la oferta habitacional. La otrora prioridad sobre la informalidad de los asentamientos ha quedado relegada en favor de la producción de propiedad habitacional, localizada primordialmente en la franja climática mediterránea chilena (regiones de Valparaíso, O'Higgins, Maule, Biobío y Región Metropolitana) donde se concentran tres cuartas partes de la población nacional (73,48%) sobre un territorio que apenas representa un 15,22% de la superficie país. El resultado es una densidad de población (111,33 hab./Km<sup>2</sup>) que prácticamente quintuplica el dato nacional (23,05 hab./Km<sup>2</sup>), aumentando la vulnerabilidad de un espacio de confluencia entre la actividad agropecuaria tradicional (por la mayor fertilidad de los suelos) y el crecimiento urbano<sup>3</sup>. Es en esta franja mediterránea, con presencia recurrente de eventos limitantes (sequías, inundaciones o incendios), donde se denota esta relación entre los usos, tornada en competencia entre ellos, lo que propicia una decantación de la balanza hacia los más rentables económicamente, identificados siempre con la transformación urbanística<sup>4</sup>.

Esta línea política tiene sus antecedentes en el informe de Naciones Unidas titulado «Our Common Future». Según el documento, el desarrollo sostenible es aquel

«que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades» (ONU, 1987).

La primera legislación en contemplarlo corresponde a la ley general de medioambiente que, en su artículo 2 define al desarrollo sustentable como un

«proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras» (LEY N° 19.300, 1994).

De este modo se cumple la premisa defendida posteriormente por algunos autores como TALEN (2015), en la que se fija como necesario la normativización del concepto para que este sea operativo y escape de la banalización. Con la caracterización del desarrollo urbano como multisectorial entre las distintas agencias de Estado se potencia, hacia fines de la década de 1990, la vivienda subsidiada. Ésta es complementada con el equipamiento necesario para contener demandas por servicios y entorno omitidas en los decenios anteriores (MIDPLAN, 1999: 44-45).

Aquí, el desarrollo sostenible y la armonía con el medio ambiente comienzan a posicionarse con fuerza. Un reciente estudio acerca del crecimiento urbano de la ciudad de Temuco, ubicada hacia el sur de la región metropolitana de Santiago, expone los elementos críticos en el dibujo del ordenamiento territorial y explotación del suelo inmobiliario, posteriormente incontrolable bajo las directrices de expansión de ciudades fomentada por el régimen militar hacia finales de la década de 1970 (VERGARA-ERICES & GOLA & HUILIÑIR, 2015). Este es el escenario con el que se encuentran normativas «globales» en materia sostenible, debiendo operar sobre un plano ideológico determinado, donde la apuesta es por consolidar las vinculaciones público-privadas como eje para soluciones espacialmente sostenibles, sin considerar las relaciones espaciales, de producción natural y social.

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) es el catalizador de estas políticas. Asumiendo las prioridades de sostenibilidad desde 1990, se

<sup>3</sup> Los datos demográficos de la Región Metropolitana de Santiago de Chile expresan con gran rotundidad su megacefalia. En ella habita un 40,46% de la población, sobre un espacio que representa un 2,03% de Chile, de lo que resulta una densidad de población (458,39 hab./Km<sup>2</sup>) que multiplica

por 20 los registros nacionales.

<sup>4</sup> Según datos del MINVU para el año 2015, un 76,16% de las viviendas aprobadas e iniciadas en Chile se ubican en las cinco regiones mencionadas, las cuales reúnen un 65,79% de los subsidios para vivienda otorgados.

agregó a la cobertura del déficit habitacional la idea de sostenibilidad con base en determinados principios (HIDALGO, 2005). La precariedad urbana metropolitana arrojaba características complejas: a la promesa de entregar un millón de viviendas para finales del siglo, se cruzan las emergencias acusadas por la baja calidad de construcción para estas unidades residenciales, con el caso de las casas COPEVA en el municipio de Puente Alto, las que sucumben ante los temporales de invierno (HIDALGO & URBINA & ALVARADO & PAULSEN-BILBAO, 2017). Por otro lado, el emplazamiento hacia las periferias metropolitanas desnuda la carencia de servicios en estos sectores, los que anteriormente habían acogido la producción agrícola y artesanal vinculada históricamente con Santiago (ARMJO, 2000). Finalmente, con la expansión metropolitana decretada en el PRMS 100 (año 2015), esta situación dejó la probabilidad para convertirse en realidad sin contrapesos (TRIVELLI, 2011).

Tal como se plantea en los balances realizados por el MINVU, el objetivo sostenible en las políticas de vivienda social apuntaba simplemente a lo que el presidente Patricio Aylwin (1990 a 1994) propuso como ejes de gestión para esta materia: más viviendas para los más pobres y allegados<sup>5</sup>; mejores barrios y ciudades; diseño y ejecución participativa de los programas habitacionales con una fuerte presencia de la banca comercial hipotecaria. El subsidio es un beneficio sin retorno al Estado, sin embargo, es el puntapié inicial hacia el concurso social que incorpora a las familias de clase popular al mercado bancario y, finalmente, a una vida como propietarios.

Entonces, ¿qué considera el Estado chileno, hacia el siglo XXI como ideal de sostenibilidad para la vivienda? La evidencia de los instrumentos subsidiarios indica que ello estaría centrado en la articulación oferta inmobiliaria-banca comercial-demanda que, más allá de toda incardinación, no es otra cosa que la estrategia política por humanizar el modelo de acumulación de capital (HIDALGO & ALVARADO & SANTANA, 2016b). Con el inicio del nuevo siglo, y tal como se ha descrito en el último tiempo, emergen las necesidades sobre el mejoramiento de entornos para conjuntos habitacionales de clases populares (TAPIA, 2014; HIDALGO & URBINA & ALVARADO & PAULSEN-

BILBAO, 2017). En el marco de la reducción de carencias vinculadas a la calidad de vida, se imprime esta lógica hacia la ganancia de suelos verdes, además del equipamiento comunitario. La iniciativa «Chile Barrio» impulsa estas acciones que, entre otras, se suman las redes de protección social y las intervenciones barriales para finales de 2010 (MIDEPLAN, 1999; CORREA, 2016).

#### 4. La reducción de lo sostenible

Con un enfoque proclive al desarrollismo económico y el emprendimiento, como parte de la retórica neoliberal (ŽIŽEK, 2012), el Estado chileno opta por convertir lo sostenible en acciones referidas, entre otras, a continuar con la erradicación de los asentamientos informales a través del programa Chile Barrio; disminuir el déficit habitacional y focalizar la inversión preferentemente en los pobres; modernizar la gestión de las ciudades, actualizando normativas e instrumentos de planificación territorial; y mejorar la calidad de vida en las ciudades, aumentando la oferta de espacios públicos integrales y poniendo en valor las áreas patrimoniales. Estas políticas habitacionales y de entorno fueron concebidas durante el gobierno de Ricardo Lagos Escobar (2000 a 2006) exhiben, sin duda, el pilar de los principios de acción para bosquejar lo sostenible (MINVU, 2004).

##### 4.1. Relación centros educacionales-conjuntos habitacionales subsidiados

Un ejemplo del reduccionismo de lo sostenible en el marco de la vivienda subsidiada puede visualizarse en la concentración y acceso de estas viviendas respecto a los centros educacionales del Gran Santiago, donde la alta concentración de este servicio en las áreas centrales se expande en situaciones periféricas, como acontece hacia el norte y sur poniente de la metrópolis. La solución espacial a las demandas expuestas en párrafos anteriores no fue otra que acortar las distancias y jugar, de cierta forma, con las proximidades respecto al acceso.

De todas maneras, cabe destacar que más de un tercio del total de conjuntos habitacionales

<sup>5</sup> Definido por el Diccionario de la Real Academia Española en su tercera acepción como «dicho de una persona: que vive transitoriamente en casa ajena, por lo común sin ser pariente del dueño». Esta condición aplica en

Chile, generalmente, a madres, padres o parejas que se instalan en las viviendas familiares por un plazo indefinido, con la intención de trasladarse por la vía del alquiler o compraventa a una nueva residencia.

subsidiados se encuentra con una escuela en los primeros trescientos metros medidos en distancia euclidiana. El intervalo acusa que después de los 400 metros, la concentración

de viviendas tiende parcialmente a la baja, pero acumulando un tercio de las residencias con una mayor lejanía respecto a servicios educacionales (FIG. 2).

Fig. 2/ Proximidad-distancia centros educacionales y conjuntos habitacionales Santiago de Chile, 1990-2016

Intervalo distancia conjunto de vivienda/centros educacionales [metros]	Conjuntos habitacionales por intervalo	Cantidad de viviendas por intervalo	Porcentaje parcial de conjuntos	Porcentaje acumulado
10-110	113	28.442	14,60%	14,60%
110-210	198	51.100	26,23%	40,83%
210-310	171	48.816	25,06%	65,89%
310-410	93	22.823	11,72%	77,61%
410-510	48	19.473	10,00%	87,60%
510-610	18	10.738	5,51%	93,11%
610-710	11	4.031	2,07%	95,18%
710-810	11	6.307	3,24%	98,42%
810-910	3	1.332	0,68%	99,10%
910-1010	1	504	0,26%	99,36%
1010-1110	2	534	0,27%	99,64%
1110-1210	1	420	0,22%	99,85%
1210-1310	1	288	0,15%	100,00%
Total general	671	194.808	100,0%	

Fuente: Elaboración propia con base en datos FONDECYT 1150360, 2017.

En el mapa siguiente (FIG. 3), se manifiesta la importante cobertura escolar que envuelve al Santiago metropolitano y las 194.808 residencias tomadas para esta muestra. No es menor

el avance descrito por la anterior tabla, pero siguen siendo indicadores sostenidos en masa y volumen, siguiendo la apuesta de cobertura iniciada en la década de 1980.

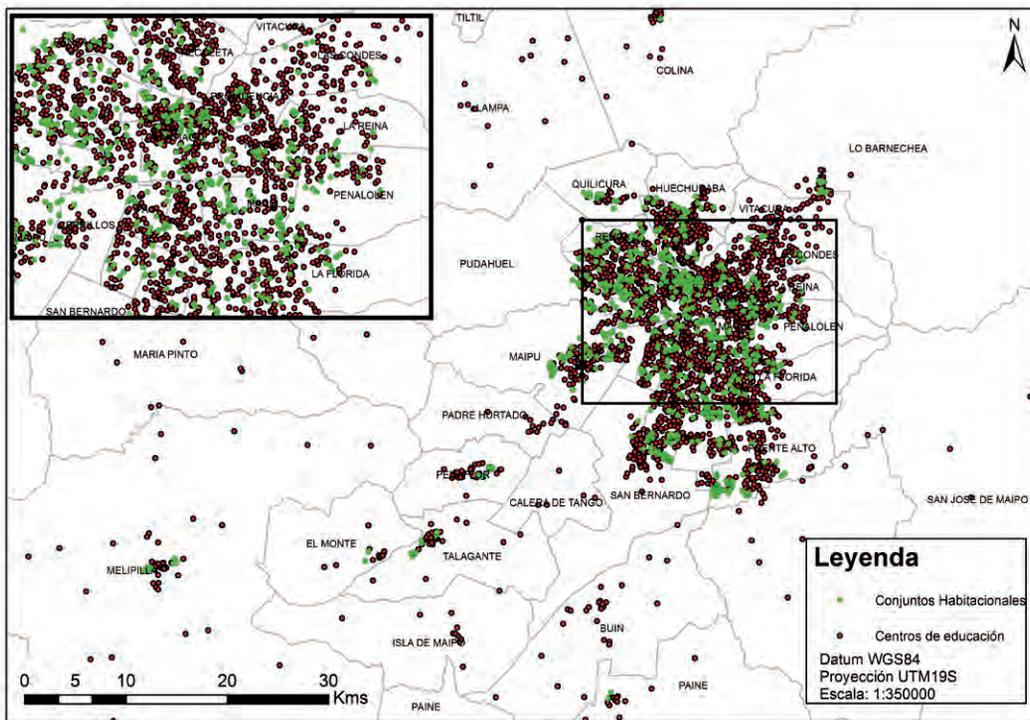


Fig. 3/ Relación espacial conjuntos habitacionales y centros educacionales, Área Metropolitana de Santiago

Fuente: Elaboración propia con base en datos FONDECYT 1150360, 2017.

#### 4.2. Relación centros de salud-conjuntos habitacionales subsidiados

Por otra parte, los centros de salud presentan una proximidad euclidiana heterogénea respecto al conjunto de datos anterior. Es relevante que las políticas de ajuste sostenible iniciadas hacia 2000 apuntan a la concreción de mejor acceso y cobertura, cumpliendo así con los principios rectores declarados en la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 2014 (PNDU), de gran alcance sobre estas materias:

«Equidad: Se debe asegurar un acceso equitativo a los bienes públicos urbanos, a participar en las oportunidades de crecimiento y desarrollo».

«Eficiencia: Nuestras ciudades, su infraestructura, servicios y sistemas funcionales deben ser planificados y administrados en orden a maximizar sus atributos positivos e internalizar los efectos negativos».

No es posible desconocer, por tanto, que esta lógica de racionalidad lineal en la provisión de servicios contiene ciertas contradicciones, siendo la más relevante que el modelo neoliberal, por adjetivado que fuera, ha cumplido con las intenciones normativas de producir espacios urbanos con mayor sentido de acceso, o que podría orientarse hacia los principios recién descritos. Así como se establece en las evidencias anteriores, esta idea de equidad y eficiencia tiene un correlato con los programas de subsidio a la vivienda por localización, servicios y entorno, conocidos como Fondos Solidarios para la Vivienda I y II. En ellos se busca apuntar a la condición de expolio que enfrentan los proyectos habitacionales de carácter social que, ante las especulaciones y dinámicas en el mercado de suelos, sólo son posibles en condiciones marginales respecto a la dotación de establecimientos educacionales, salud, equipamiento comercial, ejes viales y áreas verdes públicas, con un máximo de distancia hasta 2.500 metros (HIDALGO & ALVARADO & SANTANA, 2016b). La concentración según los intervalos construidos en la tabla anterior y la siguiente

te, dan cuenta de la persecución de las políticas públicas sobre estos guarismos, los que aportan a un mejor desempeño de la inversión privada, utilizando las ideas de sostenibilidad que la propia política coloca al servicio de sus intereses. Todo esto en el marco de «generar

condiciones para una mejor ‘Calidad de Vida de las Personas’, entendida no sólo respecto de la disponibilidad de bienes o condiciones objetivas sino también en términos subjetivos, asociados a la dimensión humana y relaciones entre las personas» (MINVU, 2014: 16).

FIG. 4/ Proximidad-distancia centros de salud y conjuntos habitacionales Santiago de Chile, 1990-2016

Intervalo distancia conjunto de vivienda/centros educacionales [metros]	Conjuntos habitacionales por intervalo	Cantidad de viviendas por intervalo	Porcentaje parcial de conjuntos	Porcentaje acumulado
20-170	22	5.067	2,6%	2,6%
170-320	65	15.829	8,1%	10,7%
320-470	77	23.825	12,2%	23,0%
470-620	84	26.980	13,8%	36,8%
620-770	90	15.188	7,8%	44,6%
770-920	82	25.079	12,9%	57,5%
920-1.070	65	23.819	12,2%	69,7%
1.070-1.220	49	11.687	6,0%	75,7%
1.220-1.370	32	11.845	6,1%	81,8%
1.370-1.520	24	4.508	2,3%	84,1%
1.520-1.670	24	9.970	5,1%	89,2%
1.670-1.820	22	8.659	4,4%	93,7%
1.820-1.970	7	2.591	1,3%	95,0%
1.970-2.120	8	1.916	1,0%	96,0%
2.120-2.270	5	3.356	1,7%	97,7%
2.270-2.420	4	1.108	0,6%	98,3%
2.420-2.570	4	1.344	0,7%	99,0%
2.570-2.720	2	411	0,2%	99,2%
2.720-2.870	3	702	0,4%	99,5%
2.870-3.020	2	924	0,5%	100,0%
Total general	671	194.808	100%	

Fuente: Elaboración propia con base en datos FONDECYT 1150360, 2017.

La elocuencia en el traslape es evidente con la ilustración dedicada a centros educacionales, efecto que se reitera con similar vigor en el resultado espacial de la anterior tabla. Efectivamente, se destaca también la necesidad de revertir las situaciones de segregación social urbana, donde el foco está en el mejoramiento de entornos, la mantención de viviendas sociales deterioradas, la gestión de espacios públicos, la construcción de nuevos conjuntos habitacionales prioritarios provistos de servicios reales e incorporar nuevas zonas de interés social capaces de

«proyectos mixtos de vivienda, con atributos de integración social, complementando la regulación tanto en obligaciones como con incentivos o subsidios especiales» (MINVU, 2014: 25-8).

Así, durante 2016, MINVU promulga el D.S. N° 19, denominado como Programa de Integra-

ción Social y Territorial donde la equidad contenida en la política pública mandata el

«asegurar un acceso equitativo a los bienes públicos urbanos, a participar en las oportunidades de crecimiento y desarrollo» (MINVU, 2014: 25-8)

a partir de lo planteado en el artículo 2°, letras c) y d) del programa, que contempla una «cobertura focalizada en familias de sectores medios entre el 50% y 90% de la población vulnerable; familias de sectores vulnerables dentro del 50% de esta categoría a nivel nacional» (D.S. N° 19, 2016). La adjudicación de los proyectos seleccionados en este primer año aplica sobre las comunas periurbanas de Lampa con 1.361 unidades, 830 en Buin y 257 en Colina. De los municipios centrales, pero igual de desprovistas de áreas verdes, Independencia es la que mayor cantidad recibe, con 920 unidades habitacionales aprobadas (REX N° 7171, 2016).

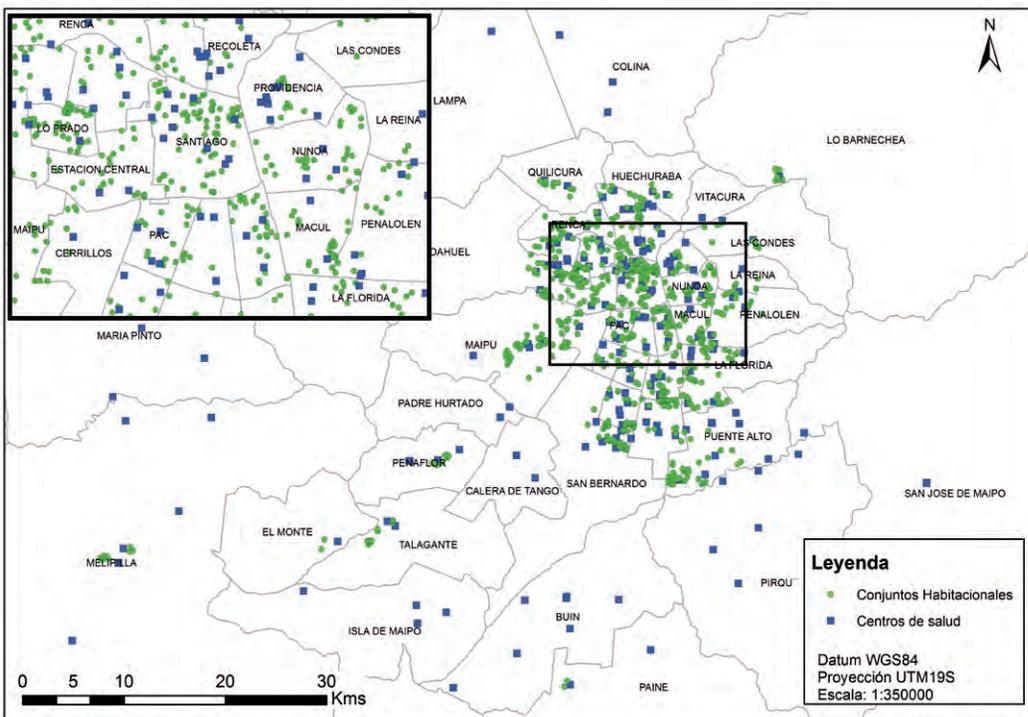


Fig. 5/ Relación espacial conjuntos habitacionales y centros de salud, Área Metropolitana de Santiago

Fuente: Elaboración propia con base en datos FONDECYT 1150360, 2017.

### 4.3. Índice de Compacidad Corregida: expresión espacial del reduccionismo verde

A partir de la PNDU de 2014, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo chileno emprende una expansión multisectorial de políticas tendientes a mejorar e innovar en las deficitarias áreas de sostenibilidad que, tal como se plantea con anterioridad, sólo se incorporan al inicio del nuevo siglo como dispositivo sociopolítico hacia los equilibrios urbanos respecto al crecimiento y la demanda por viviendas (SILVA, 2015). El documento destaca, entre otros elementos, que el crecimiento económico sostenido del país, el aumento del producto interior bruto (PIB) y la permanente reducción del hacinamiento habitacional constituyen un aporte central y la base para un nuevo escenario de producción de hábitat urbano (MINVU, 2014: 14). Esto no deja de ser interesante, toda vez que, para inicios de 1990, se le bautiza como Estado Neoliberal de Bienestar (RICHARDS, 1995) al modo de producción de espacio residencial chileno que, bajo la impronta de perfeccionamiento hacia las políticas de aportes fiscales para la vivienda popular inaugurado en dictadura, pasa a sofisticarse en una razón de Estado neoliberal (RICHARDS, 1995: 519-20).

La lógica operativa del subsidio se sitúa, principalmente, en ejecutar estas ideas-fuerza y

aportar al cuerpo social con beneficios que fortalezcan la propiedad habitacional -como salud y educación-, que actúa como seguro vehículo en el mejoramiento de los indicadores de precariedad internacional, propios del lenguaje neoliberal y los códigos globales de financiamiento para políticas públicas hacia la equidad, con una fuerte presencia de agentes privados (RODRÍGUEZ, 2010). El llamado *neoliberalismo con rostro humano* (HOJMAN, 1993), que corresponde a los códigos políticos con los que se construye esta perspectiva sostenible, descansa tanto en sus principios como en resultados.

Pero, sumado a lo anterior, la idea de reduccionismo hacia lo verde, como alternativa visible hacia lo sostenible, aparece en la configuración de un nuevo hábitat urbano de los espacios públicos, donde la idea de parque o boulevard se asocia a los ajustes y correcciones espaciales al modelo de acumulación neoliberal. La cartografía anterior siguiente desarrolla esta tensión, donde los logros parciales mostrados en los datos anteriores se diluyen ante la escasa presencia de cuerpos vegetales configuradores de valor en paisaje y confort habitacional.

El índice de compacidad corregida acusa zonas excéntricas desnudas de áreas verdes donde, al mismo tiempo, se concentra más de la mitad de los centros educacionales y de salud vinculados con

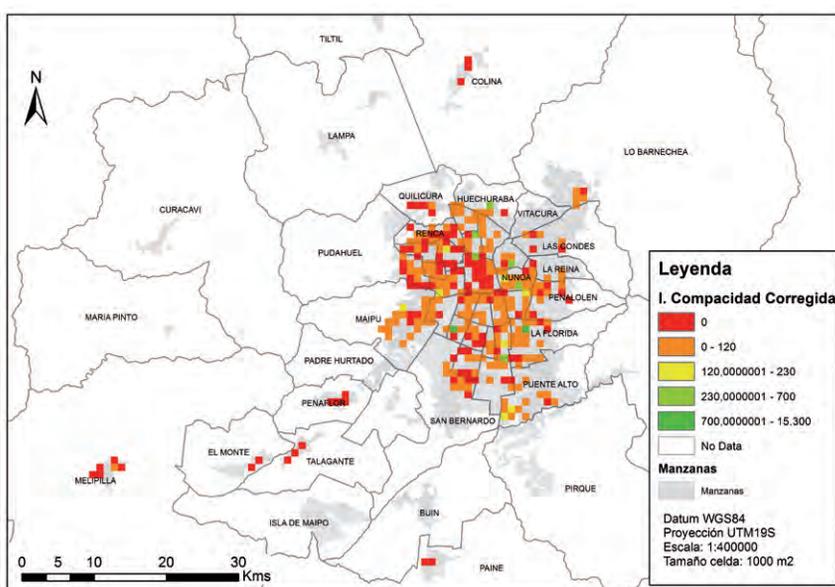


Fig. 5/ Índice de compacidad corregida aplicado en áreas verdes y conjuntos de vivienda subsidiada, Área Metropolitana de Santiago 2016.

Fuente: Elaboración propia con base en datos FONDECYT 1150360, 2017.

viviendas subsidiadas. El sesgo hacia la línea verde impide verificar su desagregación en diversos campos de la política habitacional. En este sentido, el lenguaje del bienestar neoliberal se configura con el avance de los servicios, pero aquello que se denomina como sostenible según los estudios relevantes de la ONU, se tensiona cuando la presencia de coberturas vegetales es nula o escasa. Las celdas del mapa anterior se obtienen con la presencia de los conjuntos habitacionales, por lo que no deja de preocupar el hecho que no aparecen valores conjugados en aquellas zonas donde los tres elementos estructurales se desencuentran del espacio verde del confort urbano.

El ejercicio que describe la figura anterior empareja las equivalencias entre lo señalado como principio y su espíritu como eventual normativa, para luego consolidarse como instrumentos edificantes de productos urbanos para la sostenibilidad y la equidad. El conjunto de esto puede resumirse en la búsqueda del enfoque sostenible desde la propiedad, el mercado y la edificación de viviendas; siendo una muestra del rostro humano ya señalado.

## 5. ¿Cuál es la relación de estos elementos con lo sostenible?

Se requieren de algunas consideraciones a la hora de revisar estos datos. Lo primero está en la amortización de la inequidad a partir de los subsidios y la integración social. La gentrificación, que se erigiera en concepto crítico (y sublime) para leer las formas de segregación urbana (SABATINI & BRAIN, 2008), termina articulando una política de integración social por la vía residencial, aportando significativas sumas de dinero a los operadores habitacionales que den cobertura al 20% de viviendas de carácter social dentro de sus proyectos. Este aporte puede explicar por qué, para el mismo año en que se sanciona el Programa de Integración Social y Territorial, se aprueban 36.071 unidades habitacionales insertas en dichos condominios de integración, excluyendo a las regiones de Tarapacá, Antofagasta y Aysén del total de adjudicaciones, sólo en su primera versión (REX N° 7171, 2016).

Por otro lado, las condiciones de sitio idóneas para los nuevos proyectos de viviendas sociales ya habían sido abordadas por el Subsidio Diferenciado a la Localización de 2006 (SDL), que considera entre sus objetivos favorecer la integración social e incentivar una mejor localización para la habitación popular, focalizando su margen de acción en dos tramos:

- Fondo Solidario para la Vivienda I: sin alternativa de hipoteca bancaria para las fami-

lias beneficiadas, contempla un máximo de aporte estatal de USD 7.950, con la opción de adquirir residencias entre USD 29.810 y 37.770.

- Fondo Solidario para la Vivienda II: con alternativa de hipoteca bancaria para los grupos beneficiados, asegurando un subsidio de hasta USD 3.975 para la compraventa de unidades habitacionales hasta USD 39.760.

Tal como se describe con anterioridad, el expolio metropolitano hacia las periferias generado por estos instrumentos podría aportar dos condiciones desde la nueva legislación. Una primera referida a la desconcentración del periurbano de Santiago hacia otras comunas de menor tamaño, pero con alta funcionalidad, como es el caso de Lampa, Buin, Paine y Colina, lo que demandaría proyectos de infraestructura sostenibles en lo económico y natural, asumiendo la presencia de predios agrícolas en la zona y la demanda por transporte, muchos de ellos ya iniciados o en fases de licitación al mercado global de la construcción (SALAZAR & *al.*, 2014). Estas estimaciones proponen un panorama lejano a las ideas de sostenibilidad planteadas tanto en las políticas señaladas, así como también en las normativas que las ejecutan. El principio de eficiencia, por ejemplo, aplicaría sólo en centros urbanos consolidados y no en nuevas expansiones residenciales sustentadas en la demanda por viviendas y su deficitaria situación en la actualidad.

## 6. Proyecciones y preguntas finales

Es necesario observar hacia dónde se dirigen los aportes financieros en la construcción de conjuntos habitacionales, para advenir cómo se configurará la equidad habitacional en términos de la sostenibilidad contemplada como una política real de Estado. Al hablar de un neoliberalismo con rostro humano se invoca algo más que una metáfora sobre el modelo económico y social; se trata, más bien, de los métodos sobre los que él mismo se regenera para acomodarse y persistir como puntal de los negocios residenciales, en un mercado siempre abierto a la inyección de recursos fiscales.

El rol de lo político es indivisible a una idea de sostenibilidad en el marco neoliberal chileno, y sus principales características están presentes en la producción espacial de la vivienda popular. Si se financia un tercio de las unidades habitacionales de integración dentro de un conjunto habitacional determinado ¿asegurará este aporte la calidad material y de entorno para todos quienes compartan dicha unidad barrial? La observación de nuevos instrumentos normativos

asentados en la equidad, es de suma relevancia a la hora de identificar las correcciones y ajustes a la estructura subsidiaria residencial chilena.

La reducción de lo sostenible y la equidad desarrolladas proponen considerar la fragilidad que reviste a las políticas basadas en la capacidad de respuesta del mercado inmobiliario, hacia las demandas por viviendas y hábitat residencial. Ciertamente es que Santiago despierta la curiosidad científica de la academia, debido a su posición como la mayor área metropolitana del país; sin embargo, la expansión de sus límites hacia un ya difuso espacio periurbano, está mediada por la impronta del mercado inmobiliario en función de la oferta que ha de satisfacer a una demanda precaria en recursos y con limitada posición frente a la banca comercial. Tras estas relaciones, queda también la extinción de la cubierta verde de estas zonas, cuya destrucción y reemplazo por un nuevo paisaje residencial, se convertiría en una nueva enfermedad del neoliberalismo espacial, pero también en el añorado deseo de casa propia para las clases populares y trabajadoras del centro de Chile. Entonces ¿existe un equilibrio entre la sostenibilidad y la equidad en el acceso a la vivienda?

## Bibliografía

- AGENCIA DE ECOLOGÍA URBANA DE BARCELONA (2007): Plan de Movilidad y Espacio Público de Vitoria-Gasteiz. Recuperado desde: <https://www.vitoria-gasteiz.org/docs/wb021/contenidosEstaticos/adjuntos/es/39/09/23909.pdf>
- AGUADO, I. & al., (2013): «El anillo verde de Vitoria-Gasteiz. Una práctica exitosa para un planeamiento urbano sostenible», en: *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 61: 401-404.
- ARMUJO, G. (2000): «La faceta rural de la Región Metropolitana: entre la suburbanización campesina y la urbanización de la elite», en: *Eure-Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 26: 78. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612000007800007>
- CASELLAS, A. (2010): «La geografía crítica y el discurso de la sostenibilidad. Perspectivas y acciones», en: *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 56: 3: 573-581, Universitat Autònoma de Barcelona y Universitat de Girona, Barcelona y Girona.
- CHECKER, M. (2011): «Wiped out by the «Greenwave»: environmental gentrification and the paradoxical politics of urban sustainability», en: *City and Society*, 23: 2: 210-229. <https://anthrosource.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1548-744X.2011.01063.x>
- CORREA, J. (2016): «La nueva política habitacional en Chile, una mirada desde el acceso transporte público», en: *Revista CJS*, 20: 49-85.
- DAVIS, M. (2007): *Planeta de ciudades miserias*, Editorial Foca, Madrid, 2007.
- DE LA BARRERA, F. & HENRÍQUEZ, C. (2017): «Vegetation cover change in growing urban agglomerations in Chile», en: *Ecological Indicators*, 81: 265-273. <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2017.05.067>
- DURÁN, G. (2014): «Agua y pobreza en Santiago de Chile. Impacto de la privatización en la emergencia de nuevas formas de exclusión urbana (1977-2009)», en R. HIDALGO & M. JANOSCHKA, eds.: *La ciudad neoliberal. Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid*: 43-58, Serie GEOLibros, Santiago de Chile.
- FADIGAS, L. (2009): «La estructura verde en el proceso de planificación urbana», en: *Ciudades del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, 12: 33-47.
- HEYNEN, N. & al., (eds.) (2006): *In the nature of cities: urban political ecology and the politics of urban metabolism*, Routledge, Londres, 2006.
- HIDALGO, R. (2004): «De los pequeños condominios a la ciudad vallada: las urbanizaciones cerradas y la nueva geografía social en Santiago de Chile (1990-2000)», en: *Eure-Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 30:91: 29-52, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- (2005): *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*, Santiago de Chile: Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile-Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, Santiago de Chile, 2005.
- (2007): «¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile», en: *Eure-Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 33:98: 57-75, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- & al., (2016a): «¿Utópolis o distópolis?: producción inmobiliaria y metropolización en el litoral central de Chile (1992-2012)», en: *Eure-Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 42:126: 27-54, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- & al., (2016b): «Los expulsados de la metrópoli: expolio y esquilmo en la locación de la vivienda social en la ciudad neoliberal. Una perspectiva de Santiago y Valparaíso», en: *Estudios Socioterritoriales*, 20: 41-55, Centro de Investigaciones Geográficas, Tandil, Buenos Aires.
- & al., (2017): «Desplazados y ¿olvidados?: contradicciones respecto a la satisfacción residencial en Bajos de Mena, Puente Alto, Santiago de Chile», en: *Revista INVI*, 32:89, Instituto de la Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, Santiago de Chile. Recuperado desde <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/1073/1298>
- HOJMAN, D. (1993): *Chile: the political economy of development and democracy in the 1990s*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1993.
- JIRÓN, P. (2003): «Residential location patterns in a Latin American city: Santiago, Chile», en E. BERIATOSS & C. BREBBIA & H. COCCOSSIS & A. KUNGOLOS, eds.: *Sustainable Planning and Development*: 911-920, WIT Press, Bristol.
- LEAL, G.E. (2010): «Producción de vivienda en tanto bien de consumo», en: Nodo: Arquitectura. Ciudad. Medio Ambiente, 4: 8: 73-90, Universidad Antonio Nariño, Bogotá.
- LOPERENA, D. (2003): *Desarrollo sostenible y globalización*, Thomson/Aranzadi, Navarra, 2003.

- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN-CHILE (1999): *Evolución y estructura de la inversión pública en Chile*, MIDEPLAN, Santiago de Chile.
- MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA-CHILE (1994): *Ley sobre bases generales del medio ambiente*, N° 19.300. Recuperada desde <https://www.leychile.cl/N?i=30667&f=2016-06-01&p=>
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO-CHILE (1980): *Memoria Anual*, MINVU, Santiago de Chile.
- (2004): *Chile. Un siglo de políticas en vivienda y barrio*, Editorial Pehuén, Santiago de Chile.
- (2014): *Política Nacional de Desarrollo Urbano. Hacia una nueva política urbana para Chile*, MINVU, Santiago de Chile.
- (2016): Resolución exenta N° 7171, aprueba proyectos seleccionados del llamado a presentación de proyectos habitacionales del programa de integración social y territorial, D.S. N° 19. Recuperado desde <http://www.minvu.cl> (enero de 2018).
- MIRALLES-GUASCH, C. & *al.*, (2012): «El uso del transporte privado. Percepciones individuales y contradicciones colectivas en un marco de sostenibilidad ambiental y social», en: *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 19: 95-110, Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona.
- MOYA, J. (2016): «Hacia el diseño y gestión de barrios sustentables en Chile», en: *Revista INVI* 31:86: 203-214, Instituto de la Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, Santiago de Chile. <http://www.revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/1029>
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1987): *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford, 1987.
- PEREIRA, P. C. X. (2016): «El vaciamiento de la noción de gentrificación y sus consecuencias para la lucha urbana y el derecho a la ciudad», en *Congreso Internacional Contested Cities*:1-13, Madrid.
- RICHARDS, B. (1995): «Poverty and housing in Chile: the development of a neo-liberal welfare state», en: *Habitat International*, 19:4: 515-527, Elsevier. DOI [http://dx.doi.org/10.1016/0197-3975\(95\)00043-F](http://dx.doi.org/10.1016/0197-3975(95)00043-F)
- RODRÍGUEZ, A. & A. SUGRANYES (eds.) (2005): *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*, Ediciones SUR, Santiago de Chile, 2005.
- RODRÍGUEZ, L. (2010): «Contradicciones y enmiendas en los paradigmas geográficos, perspectivas críticas en el discurso académico acerca de la sustentabilidad y el ordenamiento del territorio», en G. IUBINI & I. OLIVA. eds.: *Discursos y culturas: miradas a Latinoamérica desde la transdisciplinariedad*: 69-81, Ediciones de la Universidad Austral de Chile, Valdivia.
- TALLEN, E. (2015): «Sustainability», en R. WEBER & R. CRANE. Eds.: *The Oxford Handbook of Urban Planning*: 120-140, Oxford University Press, Reino Unido.
- SABATINI, F. & I. BRAIN (2008): «La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves», en: *Eure-Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 34:103: 5-26, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile. <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1361>
- SALAZAR, A., & COX, T. (2013). «Accesibilidad y valor de suelo como criterios para una localización racional de vivienda social rural en las comunas de San Bernardo y Calera de Tango, Chile», en: *Revista INVI*, 29(80): 53-81. DOI doi 10.4067/S0718-83582014000100003.
- & *al.*, (2014): «Exclusión social asociada al transporte y su relación con la distribución de la densidad de población en la provincia de Melipilla, Región Metropolitana de Santiago de Chile», en: *Revista de Geografía Norte Grande*, 59: 145-164, Instituto de Geografía, Santiago de Chile.
- SCITAROCI, B. & N. MATUHINA (2012): «Landscape urbanism new spatial paradigm», en: *Sociologija i Prostor*, 20:1: 106-117, Institute for social research, Zagreb.
- SILVA, C. (2015): «Urban sprawl and infrastructural lands: revamping internal spaces in Santiago de Chile», en: *Geoforum*, 67: 36-40, Elsevier. DOI <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0016718515302232>
- TAPIA, R. (2014): «Evolución del patrón espacial del emplazamiento de viviendas sociales en el Gran Santiago, Chile. 1980-2010», en: *Revista Geográfica Venezolana*, 55:2: 255-274, Universidad de Los Andes, Mérida (Venezuela).
- TRIVELLI, P. (2011): «La propuesta de modificación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago PRMS 100 requiere una justificación más sólida», en: *Eure-Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 37:111: 179-184, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- VALIENTE, S. & A. SCHWEITZER (2016): «Valorización de la naturaleza y el territorio. Opciones teóricas-metodológicas para pensar otras territorialidades posibles», en: *Estudios Socioterritoriales*, 19: 47-62, Centro de Investigaciones Geográficas, Tandil, Buenos Aires.
- VERGARA-ERICES, L. & *al.*, (2015): «Los inicios insostenibilidad: problemas urbanos e institucionalidad en la ciudad de Temuco, 1955-1970», en: *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 8:16: 264-281, Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo, Bogotá. DOI <http://doi:10.11144/Javeriana.cvu8-16.ijpu>.
- VIDAL-KOPPMANN, S. (coord.) (2015): *Metrópolis en mutación*, Café de las Ciudades, Buenos Aires, 2015.
- ŽIŽEK, S. (2012): *Viviendo en el final de los tiempos*, Akal, Madrid, 2012.

#### Abreviaturas

- AMS: Área Metropolitana de Santiago de Chile.  
D.S.: Decreto Supremo.  
MIDEPLAN: Ministerio de Planificación y Cooperación.  
MINVU: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.  
ONU: Organización de las Naciones Unidas.  
PIB: Producto Interior Bruto.  
PNDU: Política Nacional de Desarrollo Urbano.  
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.  
PRMS 100: Plan Regulador Metropolitano de Santiago 100.  
REX: Resolución exenta.  
SDL: Subsidio Diferenciado a la Localización.  
USD: Dólares americanos.

# El centro urbano de México: su densificación, ¿un escenario adverso?

Carlos Alberto TELLO CAMPOS

Doctor en Geografía Urbana  
Investigador Postdoctoral – Université de Montréal (Canadá)

**RESUMEN:** El tradicional nivel de atracción que el centro urbano de la Ciudad de México ha ejercido sobre la población desde su fundación en 1325 se ha visto por primera vez en su historia seriamente afectado. Este artículo expone en ese contexto el muy significativo proceso de despoblamiento que tuvo lugar a partir de la década de 1970 en ese centro. Considerando que la densificación de áreas previamente abandonadas es un proceso difícil de lograr, este trabajo se apoya en las tendencias de desarrollo 1990-2000 que los censos oficiales mexicanos reportan para extrapolando linealmente, estimar en términos de expectativas de densificación cuál será la atracción que uno de sus nodos más representativos, la delegación política Cuauhtémoc compuesto por un conjunto de viejos distritos, presentará al umbral 2025. La estimación hecha sobre las poblaciones consideradas como de las más típicas del área (masculina, femenina, adulta mayor de 65 años, infantil entre 0-14 años, casada y soltera) encontró que las mismas andarán entre un 30%-80% de la densificación original de 1970 al umbral de planificación 2025. A pesar de ese escenario temporalmente adverso para recuperar en un futuro cercano al 100% de la demografía de 1970, el trabajo concluye que las expectativas de atracción futura de Cuauhtémoc son prometedoras a umbrales más tardíos desde la perspectiva de producción de empleos/viviendas locales.

**DESCRIPTORES:** México. Atracción urbana. Densificación. Centro urbano. Re-utilización.

## Mexico city's centre: its densification, is it an adverse scenario?

**ABSTRACT:** The traditional level of attraction that Mexico City's urban center has exerted on its population since its foundation in 1325 has been for the very first time in history seriously affected. In

Recibido: 21.09.2017; Revisado: 07.02.2018

Correo electrónico: [carlos\\_alberto\\_tello@hotmail.com](mailto:carlos_alberto_tello@hotmail.com)

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

that context, this article exposes the significant depopulation process that took place on that core during the 1970's. Taking into consideration that densification of already abandoned areas is difficult to achieve, this work is based on the 1990-2000 development trends from the Mexican official censuses to linearly extrapolate, estimating in densification expectations terms, which will be the attraction capacity trends by 2025 of Delegación Política Cuauhtémoc, one of the most representative city cores composed by a set of old districts. The estimations made on the population groups considered as the most representative in this area (male, female, senior +65, children 0-14, married, and single), found that those populations will oscillate around 30-80% of the 1970 original densification to the 2025 planning threshold. In spite of that temporarily unfavourable scenario to recuperate 100% its 1970 demography in the short run, this work concludes that Cuauhtémoc's future attraction expectations are promising to later thresholds, from the job/housing local production perspective.

**KEYWORDS:** Mexico. Urban attraction. Densification. City centre. Re-use.

## 1. Atracción urbana

Un crecimiento urbano apoyado por acciones ya sea de planificación o de clandestinidad, conduce al nacimiento y desarrollo de una ciudad. La expropiación en el primer caso y la apropiación en el segundo de tierras rurales ocasionan el mismo efecto colateral: desenfrenados incrementos del «gris» (superficies urbanas) e importantes reducciones del «verde» (superficies rurales). Para equilibrar dicho proceso de invasor – invadido, es necesario concentrar la atención y dedicar todo esfuerzo inherente a la agenda del desarrollo sustentable, optimizando las superficies urbanas existentes para reutilizarlas con más eficiencia antes de usar más superficies rurales. Las tierras rurales no son ilimitadas. Tienen un límite el cual bien lo podemos alcanzar en un futuro próximo si nuestros patrones de expropiación/apropiación continúan como lo han hecho hasta el presente. Este cambio de tipo paradigmático nos invita a promover la compacidad de nuestras actuales estructuras urbanas (ROSELAND, 1992:24). La herencia que el suburbio obtiene de un centro urbano en términos de sus atributos característicos determina sus niveles de calidad de vida/lugar (CDV/CDL) sean estos positivos o negativos. La falta de complementariedad entre el crecimiento demográfico de los nodos y distritos periféricos y el de los viejos queda claramente explicado por la expansión urbana que uno de los más representativos conglomerados en Norteamérica de dicho fenómeno como lo es la Zona Metropolitana de la Ciudad de México experimentó en el último cuarto del siglo XX a costa del des-

poblamiento de los citados viejos nodos y distritos (TELLO, 2017). De acuerdo a los datos oficiales del censo mexicano, en 1950 la zona metropolitana de la ciudad tenía 3.3 millones de personas para pasar a 17.8 millones en el año 2000 (Instituto Nacional de Estadística, Geografía, e Informática, INEGI, 2000b) y a 19.2 en el año 2005 (CONAPO, 2007). La contribución suburbana en ese balance demográfico fue estimada en un 44% en el año 1988 (COVITUR, 1985:16) y 56% en el 2005 (CONAPO, 2007). La zona metropolitana se ha desarrollado muy rápido según el escenario de crecimiento incontrolable de Suárez (Suárez y Delgado, 2007). En ese orden, la zona albergará una población de 21 millones al año 2025 (UNITED NATIONS, 2007). Por lo que toca a la expansión geográfica de sólo la ciudad, esta ha pasado de 80 km<sup>2</sup> en 1930 (CERVANTES SÁNCHEZ, 2016) a 1,400 km<sup>2</sup> en el año 2000 (De Antuñano y Balderas, 2015). Es improbable que ese desarrollo urbano se detenga en el futuro próximo, hecho que desafortunadamente confirma la importante pérdida que todas las áreas rurales tendrán como resultado de los patrones actuales.

Contra poniéndose a la situación antes planteada, los viejos nodos y distritos de México, delegaciones Juárez, Hidalgo, Cuauhtémoc con su centro histórico y Carranza (FIG. 1), sostuvieron en solo treinta años de 1970 a 2000, una pérdida de 1.210.690 habitantes (41.7% de la original de 1970), (SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, SIC, 1971; INEGI México, 1984; 1991; 2000). La densificación de nodos viejos es difícil de lograr debido a que algunas veces involucra a una profunda reestructuración no

únicamente de las áreas afectadas sino ya sea de la ciudad completa, o del país también. El debilitamiento de los nodos urbanos de una ciudad conduce a la consecuencia antes descrita. Se entiende aquí por debilitamiento de nodos al deterioro, desuso, o falta de calidad de los espacios, calles, infraestructuras, y edificios que lo conforman con el consiguiente impacto en términos de una baja notable en su CDV/CDL local (GARCÍA VÁZQUEZ, 2004; PRADA TRIGO, 2014). Los viejos nodos y distritos de México siguen esa «regla». Extrapolaciones hechas para el caso indican que para el año 2025, la población en este estudio alcanzará sólo los 1, 836,474 habitantes (63.3% de la original que tenía en 1970). No obstante todo lo mejor que México pueda implementar con objeto de llegar a una mejor y más sustentable recuperación de su plataforma demográfica original en los viejos nodos de su centro urbano, no lo logrará al menos en el futuro inmediato.

Contar con una plataforma demográfica sustentable es muy importante para el municipio involucrado. Las consecuencias que esto acarrea para el mismo son positivas si la plataforma es sustentable o negativas en caso contrario. Socialmente un área sustentable se convierte en un área en donde los satisfactores básicos ofrecen garantías a la población para una residencia más permanente. Seguridad es un punto importante a destacar aquí. Económicamente, una aceptable sustentabilidad garantiza en cierta medida un ingreso constante en rentas municipales que las autoridades pueden utilizar para mantener al nivel requerido precisamente al conjunto de satisfactores citados. La infraestructura prevalente es otro punto importante aquí. Y ambientalmente, un contexto sustentable fomenta una mayor sensibilidad y respeto al medio ambiente circundante (i.e., urbano o natural) lo que favorece el mejor desarrollo del centro urbano en cuestión.

Llega entonces a ser necesario incorporar algunos de los principios de desarrollo sustentable para con esto, poder llegar a una complementariedad de crecimiento en los patrones de desarrollo actual entre las áreas periféricas y viejas de la ciudad. Este trabajo entiende como desarrollo sustentable a un desarrollo adoptado que dedica toda su atención a satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades (WCED, 1987; GARCÍA VÁZQUEZ, 2004). Esto significa que la atención debe concentrarse en la sustentabilidad de la relación existente consumo de niveles ecológicos/población para geografías dadas con objeto de optimizar y preservar

para futuras generaciones, los recursos disponibles (en nuestro caso entre otros, tierra rural). Limitando en este sentido el crecimiento periférico sin control para rehabilitar al mismo tiempo al centro urbano (centro histórico) de una ciudad se convierte entonces en un factor crítico de sustentabilidad que precisa de una mayor intervención social y urbana (ibidem; GALLEGOS RAMÍREZ, 2011). Inherente a ese proceso de recuperación de centros se encuentran las asociadas ventajas de tipo ambiental al evitar la ocupación de más suelo (territorio) por los distritos periféricos (expansión sin control), preservando de esta forma por lo tanto a los valores naturales de los espacios libres que mejoran el microclima de la localidad. De igual forma, al limitar el crecimiento periférico sin control tratado para recuperar al centro urbano, implícitamente se incrementa asimismo la eficiencia energética de una ciudad utilizando más sustentablemente los recursos de esa índole disponibles. Con esa idea, el gobierno ha alentado el uso del transporte público (metro, metro ligero, metrobús) limitando lo mejor el uso indiscriminado del automóvil para eficientemente tratar con el problema de este como inductor principal de la incontrolable expansión urbana antes citada.

Todo ese panorama, nos conduce a pensar que la Ciudad de México es un caso interesante sobre el cual estudiar el fenómeno de densificación central, dado el grave despoblamiento que su centro urbano sufrió durante las últimas décadas del siglo pasado (TELLO 2009). Varias preguntas nacen de esa preocupación: ¿Cuál ha sido la respuesta que la ciudad ha dado a esta inquietante situación? ¿Cuáles son las perspectivas de mejoramiento? ¿Existirá alguna esperanza en el futuro para construir la requerida plataforma demográfica que el municipio necesita para hacer frente a las demandas financieras de desarrollo de la localidad? Gobierno – sociedad en su conjunto necesitan proporcionar en ese marco una clara solución a dichas preocupaciones mediante una pronta, coherente, e inteligente estrategia que facilite el cambio en los patrones de desarrollo urbano actuales por la adopción de los sustentables.

De esta manera, el concepto de sustentabilidad (o sostenibilidad) urbana involucra a un mejoramiento en cantidad y calidad de las condiciones de los distritos de una ciudad, sobretodo de los que presentan una alta degradación social. Esta actitud exige una recuperación sistemática de la función social del hábitat (en este caso del central que es el más viejo y por ende probablemente el más deteriorado en el tiempo). Este tipo de acciones deben estar contempladas en la elabo-

ración de una política continua de mejoramiento de la vivienda existente en sus distintos grados de intervención ya sean parciales o integrales (accesibilidad). Esto es un factor cada vez más relevante en las sociedades preocupadas por asuntos de tipo ambiental, del cambio de clima, y por lo tanto en todas las estrategias urbanas basadas en la agenda de sustentabilidad.

## 2. La difícil densificación

Con esa preocupación los distintos encargados del proceso de planificación urbana deben consistentemente trabajar en políticas urbanas que reflejen las necesidades y aspiraciones locales. Esto se apoya en encuestas de campo que los preocupados implementen las veces que sean necesarias con objeto de responder más eficientemente en el tiempo requerido a las demandas de desarrollo sustentable de la comunidad. En la medida en la que esto se respete, en esa medida los posible desequilibrios demográficos periferia – centro que se pudieran dar, serán mejor administrados. El problema en muchos casos es que en la actualidad, no se consulta a la población residente o simplemente si se le consulta, no se toma muchas veces en cuenta su opinión sino más bien la opinión de los diferentes intereses creados ya sean públicos o privados (ganancias de tipo político y/o financiero por ejemplo) cuyos fines son muy distintos al del bienestar común.

En la Ciudad de México esa situación es la que en ocasiones ha prevalecido. Las recomendaciones técnicas basadas en estudios muy elaborados se dejan de lado por los gobiernos involucrados para proceder a una toma de decisiones que no corresponde totalmente al estudio mismo. La consecuente instrumentación de acciones exhibe las deficiencias del caso con los inherentes impactos sobre la sociedad. Este desfase entre el decir y el hacer es el que ha llevado al tipo de desarrollo desequilibrado que la ciudad al momento exhibe con los nodos periféricos en un estado de crecimiento demográfico extendiéndose de forma horizontal sin cesar, invadiendo tierra rural muy útil para otros fines como el agrícola, mientras que los centrales se contraen.

Esa situación promueve a su vez no sólo el desequilibrio demográfico y geográfico planteado sino la pérdida de la atracción hacia el centro de la ciudad. Como resultado, enormes áreas urbanas caen en una situación de auténtico abandono y decaimiento para convertirse en espacios problemáticos de crimen, prostitución, tráfico de estupefacientes, etc., no aptos para una vida urbana ordinaria, sobretodo la familiar.

La caída del nivel y calidad de vida y del lugar en dichos espacios se hace asimismo presente en ese proceso. Adicionalmente los nuevos «residentes» de estos son personas asociadas con las actividades antes descritas, por lo que no son elegibles para colaborar financieramente con el municipio en cuestión (rentas municipales) como cualquier otro ciudadano común y corriente. Toda esa situación en conjunto provoca un forzado movimiento de densificación periférica y despoblamiento central los cuales inciden sobre las políticas de desarrollo sustentable. Los puntos a resolver en ese caso son los siguientes: ¿Qué densidad y tipo de población es la que va a continuar residiendo en esos auténticos «agujeros negros» en los que el centro urbano de la ciudad ahora se ha convertido?; asimismo, ¿quién, cuántos, y cómo los nuevos residentes de ese centro urbano van a contribuir financieramente con el municipio (delegación política) involucrado?; ¿con qué medios el municipio va a continuar dando el requerido mantenimiento a los servicios de infraestructura instalados? y ¿quién va a continuar haciendo uso de las cada vez más decadentes instalaciones municipales (infraestructura) y vivienda disponibles en dichos espacios ahora problemáticos?. Frente a este desolador panorama, algunos gobiernos han reaccionado tarde para intentar instrumentar acciones de densificación central, promoviendo el mejoramiento de la infraestructura y vivienda. Las estimaciones demográficas que este trabajo proporciona demuestran que el esperado éxito que proviene de dichas acciones no es inmediato (lleva mucho más tiempo del planeado el densificar un área geográfica que ha sido previamente abandonada para recuperar la demografía necesaria ya que persuadir a la gente de volver al centro urbano no siempre es fácil).

### 2.1. Centro urbano de México. Nodo delegación política Cuauhtémoc

Al hablar de las ciudades mexicanas, estas se pueden describir de una manera general a través de sus extensos desarrollos, apoyados por sistemas de transporte que van de eficientes (metro) a deficientes (autobús suburbano). Al centro urbano de México con sus viejos nodos y distritos o colonias (FIG. 1) se les puede entonces considerar como de alta densidad en ese panorama, con una insuficiente producción de casas solas e igualmente una alta dependencia en el sistema de transporte masivo, lo que hace muy difícil conservar a sus residentes, incluyendo a uno de los más importantes componentes de la sociedad mexicana: el de las familias con niños.

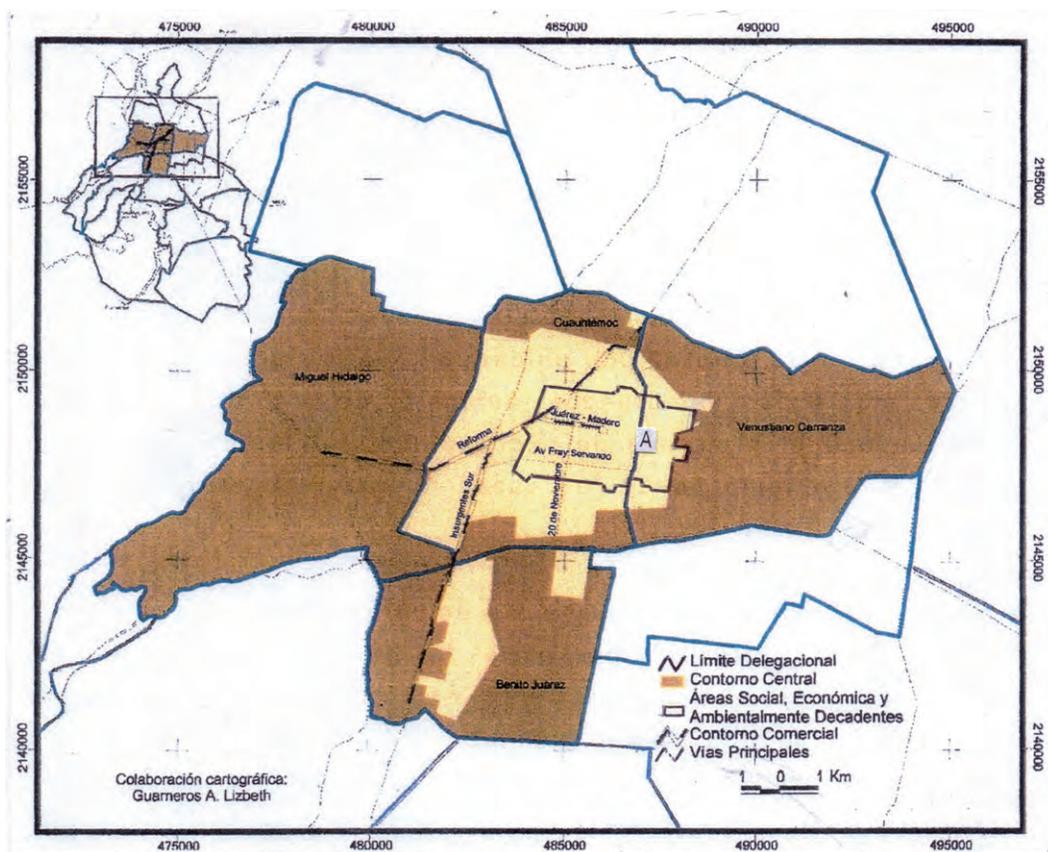


FIG. 1/ Plano de terrenos necesarios para la construcción de Facultades del EGN, en el Glacis de Larraina. Rotulación de Ignacio Araujo.

Fuente: AGUN, Fondo Universidad de Navarra. Caja 900/568, carpeta 2.

En esa situación el nivel de pobreza juega un muy importante papel. A pesar de que el desempleo se ubicó oficialmente en un 3% durante los años 1990s, el problema radicó principalmente en el incremento de gentes que de una manera informal participaron en la economía (INEGI México, 1991; ESQUIVEL & VILLAVICENCIO, en ORTEGA, 1995:28). Este hecho, ha promovido un desorden urbano no únicamente en términos del espacio público, sino también en términos del privado. Ese desorden ha originado que este último espacio llegue a ser progresivamente abandonado por sus residentes. Como resultado de todo eso, los viejos distritos de México han experimentado una sustancial reducción en su tasa de crecimiento. Las viejas «delegaciones políticas» (i.e., municipios) de la ciudad, han vivido en ese sentido una importan-

te reducción de la clase media, joven con hijos como se ha dicho, que ha aumentado en algunas partes el nivel de decaimiento ambiental, no obstante un muy reciente proceso de gentrificación<sup>1</sup>. Esa situación ha sido identificada por las respectivas agencias de planificación principalmente gubernamentales ahí involucradas, a través de participaciones comunitarias en las consultas públicas (encuestas). A pesar de esto, las deficiencias en la misma administración municipal no han ayudado a resolver del todo el problema del abandono de áreas viejas.

Utilizando los censos de 1970, 1980, 1990 y 2000, INEGI ilustra a la todavía dominante tendencia demográfica de contracción que en el momento existía en los viejos nodos de la ciudad ya citados – delegaciones Juárez, Hidalgo,

<sup>1</sup> El concepto «gentrificación» del inglés «gentry», «gentrification» significa mejorar algo como lo puede ser el área

de una ciudad, para reflejar los gustos, los valores, y las preferencias de la gente de clase alta o media alta.

Cuauhtémoc con su centro histórico y Carranza, (AGUILAR, GRAIZBORD & SÁNCHEZ, 1996; CHÁVEZ, 1999; INEGI México, 2002) ilustración que confirmaba la incapacidad de las áreas geográficas mencionadas, para mínimamente conservar de una manera más significativa a sus residentes.

La revisión de los datos oficiales indica en este sentido que dicha geografía sufrió en solo treinta años de 1970-2000 como se dijo, una reducción del 41.7% (1.210.690 habitantes) de su población y únicamente de 1990-2000, del 12.3% (238.088), hechos que por sí mismos confirmaban el status de los viejos distritos como áreas de rechazo demográfico (CHÁVEZ, 1999). No obstante esto, la intensidad de ese rechazo es menor a la fecha mostrando incluso una cierta recuperación según el conteo de población de 2005 (INEGI México, 2005) y el censo de 2010 (INEGI México, 2010) por lo que las aspiraciones a las cuales los aquí tratados distritos puedan aspirar para lograr una densificación más completa en el futuro, permanecen todavía muy válidas y prometedoras a través de las diferentes acciones que los distintos componentes de la sociedad instrumentan hoy. ¿Pero... en qué medida?

### 3. Free will to stay

La noción que este trabajo intenta promover de *free will to stay* o voluntad libre de permanecer en un determinado sitio geográfico, depende de la interacción de un conjunto de variables sociales, económicas, ambientales, políticas, administrativas entre otras que deciden los distintos movimientos intra e inter-urbanos de la población en una zona metropolitana. Este análisis concentra entonces su atención en el desarrollo que las viejas áreas que aquí se consideran han mostrado en los periodos de tiempo contemplados para subsecuentemente estimar basados en extrapolaciones lineales probables escenarios a futuros umbrales.

#### 3.1. *Free will to stay* en México.

La voluntad libre de permanecer en el centro urbano de la Ciudad de México el cual es el motor de la actividad del país se basa asimismo en el impacto que las políticas y programas de empleo y vivienda que se han implementado han tenido en esa geografía. Esto ha asistido a la mayor dinámica social, económica y ambiental vista en algunas de las áreas más viejas. La delegación Cuauhtémoc es una de las que mejor se han comportado en ese sen-

tido al reportar una variación demográfica de +1%, pasando sus residentes de 516,255 en 2000 a 521,348 en 2005 y de +3.0%, pasando de 516,255 en 2000 a 531,831 en 2010 (INEGI México, 2005, 2010). Ese proceso de variación ha sido más crítico en las áreas más pobladas de la misma como la del Centro Histórico, el cual en el año 2000 registró una población de 66,713 habitantes (INEGI México, CD-ROM SCINCE 2000a).

Desde el punto de vista de la economía, el número de personas empleadas en Cuauhtémoc fue de 237,117 participando el Centro Histórico con 30,074 gentes ocupadas (ibid.). De una economía dependiente casi exclusivamente del petróleo, el país pasó a mediados de la década de 1990 a una comercial, convirtiéndose en un centro de comercio internacional. Esto ocasionó entre otros factores que la Ciudad de México adoptara una política de relocalización industrial, debido a la contaminación excesiva del medio ambiente lo que ocasionó que perdiera en cierta medida el carácter concentrador que dominó durante mucho tiempo. Esto afectó en un plazo muy breve a la distribución de la población residente y de la actividad económica en el territorio (terciarización central), creando espacios productivos de alta rentabilidad basados en actividades financieras y de gestión ubicadas entre otros en el Centro Histórico, mientras que algunos de los distritos periféricos del Este de la ciudad (Netzahualcóyotl, Los Reyes y áreas aledañas) albergaron a una economía de maquila (manufacturas domésticas de todo tipo) (HIERNAUX-NICOLAS, 1998).

Los programas de revitalización local coincidentemente crearon 40,000 empleos temporales, atribuidos solo al aspecto de la construcción de unidades habitacionales, bajo las iniciativas de renovación del citado Centro Histórico (DAVIS, 2006:9). Esta situación causó que después de la delegación Hidalgo, el mayor volumen de inversión extranjera se localizara en Cuauhtémoc con 23.7% y 3,401 nuevas compañías (PUIG ESCUDERO, 2006:19). La importante terciarización del empleo en esta última delegación antes citada ha sido un punto asimismo importante a incluir en el balance final de los programas implantados.

Finalmente en el ambiente, cabe destacar las distintas iniciativas que tuvieron su origen en la respuesta que la ciudad dio a los macro-sismos de 1985 en términos de programas de reconstrucción y construcción de vivienda popular en el centro de la ciudad, particularmente en Cuauhtémoc, gracias a las cuales la reserva inmobiliaria en esa área sobrevivió

al evento, evitando pérdidas mayores. Igualmente sobresalen varias destacadas acciones que originalmente se presentaron con un fuerte carácter social intentando apoyar a un proceso de desarrollo cuyo nivel quedó representado entre otros por la construcción de vivienda de ese tipo.

A pesar de esos avances, desde los años 1990 surgió una estrategia por parte del gobierno para la acción habitacional que quedó expresada en el «Programa Nacional de Vivienda – PNV 1990 – 1994» en donde se estableció que la política social requeriría ahora de la participación de la sociedad en su conjunto para ampliar la cobertura de atención de los programas habitacionales del estado. Este nuevo enfoque oficial ocasionó que a partir de los años 1990 – 1992 se produjeran importantes transformaciones en la administración de los hasta entonces programas de vivienda social en términos de una disminución en el financiamiento del estado. Bajo un esquema nuevo de política de vivienda ahora «social de mercado» establecida de 1995 en adelante, la dotación de recursos provino fundamentalmente del capital privado, de algunos créditos externos, del aporte patronal para sus trabajadores, y por supuesto, del aporte de los demandantes para poder comprar el tipo de vivienda que todavía se ofrecía en el mercado. Como una consecuencia, el precio de la nueva vivienda «social» aumentó (en términos de la calidad que se ofrecía) encareciéndose también el crédito necesario para adquirirla. El problema más grave ahí, fue que la nueva política habitacional con sus formas de postulación y las condiciones que exigió a los demandantes, dejó fuera del acceso a una vivienda adecuada a los estratos de familias más pobres de México (VILLAVICENCIO & *al.*, 2003).

A pesar de eso, el proceso de revitalización ha tomado en cuenta a toda la densificación lograda en términos de construcción nueva. En ese sentido, la delegación registró una variación del -20.9% y -4.2% para 1980-1990 y 1990-2000 respectivamente, lo cual todavía confirmaba hasta entonces la ya mencionada tendencia general a la contracción, aunque presentando ya en el mejor de los casos, un decremento en el ritmo de variación porcentual. El distrito (colonia) Centro Histórico que de acuerdo con varios autores (INEGI México, 1984; COULOMB, 1991; INEGI México, 2000; VITE, 2003) es un área que hasta ese tiempo había exhibido un importante decaimiento social, económico y ambiental principalmente en su parte oriental, guardó un lugar importante en esa agenda de revitalización urbana.

En esta dirección, las áreas del viejo centro urbano que tradicionalmente habían mostrado hasta el año 2000 un inventario deprimido de vivienda social promovieron el lanzamiento de algunas iniciativas para repoblarlas con 4,000 modernos apartamentos (*condos*) localizados en los pisos superiores de edificios ya existentes (DELGADILLO, 2003:2). El propósito ahí fue el de conservar a las parejas jóvenes de ingresos medios o altos, sin niños, aprovechando para tal propósito a la auténtica reserva de tierra urbana para vivienda local encontrada en todos los edificios sub-utilizados de las áreas implicadas así como en algunos de los terrenos baldíos. En ese orden, del inventario de vivienda existente en las viejas áreas decadentes de la delegación Cuauhtémoc, los distritos Centro Histórico Norte, Sur, y Oeste emergen como los más representativos con la mayoría de las nuevas unidades de vivienda local ahí construidas dejando de momento de lado al distrito Este para una posible (y muy necesaria) revitalización futura. Desde el punto de vista de maximizar las posibles utilidades, fueron los distritos Norte, Sur, y Oeste los que en ese tiempo ofrecieron las mejores alternativas de recuperación de capital para los inversionistas interesados.

Es entonces posible ver de esta forma que en ciertas áreas de hoy en día existe todavía una oferta de vivienda «social» (que como se mencionó, en muchos casos han sido promociones con participación privada) relativamente reciente, mientras que en otras al contrario existe una densificación concentrada en la construcción de torres de edificios dirigidos exclusivamente a las clases media y alta. No obstante, ambas situaciones sin lugar a dudas indican el comienzo en muchos años de un significativo y auténtico proceso de revitalización residencial (revaloración) local.

Con base en todo lo que se ha expuesto anteriormente, el nodo urbano de la delegación Cuauhtémoc con los distritos indicados son los que han surgido como el espacio geográfico de interés, dada su evolución social, económica y ambiental históricas. Sus índices de desarrollo confirman a la delegación y distritos ahí involucrados, como a las áreas más representativas sobre las cuales estudiar su actual nivel de atracción «magnética» que ejercen sobre la población, frente a una poderosa fuerza de expansión suburbana. El periodo de estudio que se seleccionó para tal fin, consideró a la década 1990-2000 como representativa entre el final de un proceso de debilitamiento demográfico de 1970 a 1990 y el comienzo de uno posible de recuperación de 2000-2025 bajo una hipótesis de crecimiento lineal.

#### 4. Objetivo de investigación

Cada ciudad posee un conjunto de características únicas que hace auténticamente imposible encontrar dos de ellas idénticas. Este hecho sugiere la existencia en ellas, tanto a nivel intra como interurbano, de distintos rangos de atracción/rechazo que como se mencionó, dependen de la interacción de una selección de variables de tipo social, económico y ambiental entre otras en términos de una variedad de tamaños, densidades, trabajos, servicios, crímenes, contaminación, desempleo, pobreza, etc., todos diferentes. Esta variedad ejerce una poderosa influencia en la expansión de los distritos periféricos e igualmente en la densificación de los viejos.

Como debe de esperarse, todos los crecimientos ya sean estos suburbanos o provenientes de los citados viejos distritos de la ciudad, tienen que darse de forma sustentablemente complementaria. En este sentido resulta entonces imperativo el conocer las expectativas de sus patrones de crecimiento que determinan sus límites funcionales.

Apoyados en eso, el objetivo de la presente investigación es el de determinar las expectativas de crecimiento de los cohortes más representativos del nodo urbano de la delegación política Cuauhtémoc al umbral de planificación 2025 desde el punto de vista de una ecuación de extrapolación lineal (A), para comparar posibles diferentes escenarios de atracción urbana generada por sus viejos distritos bajo el principio del desarrollo sustentable.

$$P_x = P_1 + [(P_1 - P_0) / N] (T_1) \quad (A)$$

$P_x$  = Población estimada al umbral 2025.

$P_1$  = Población terminal en la estimación (2000).

$P_0$  = Población inicial en la estimación (1990).

$N$  = Número de años entre el año terminal (2000) y el inicial (1990) en la estimación.

$T_1$  = Número de años entre el año estimado (2025) y el año terminal (2000).

#### 5. Hipótesis de investigación

El objetivo de investigación nos invita a recordar que en muchas de las grandes ciudades de Norteamérica no se presta la debida atención al asunto de la posible atracción urbana en tér-

minos de su potencial magnético que las áreas viejas de una ciudad pueden ejercer a la hora de diseñar las políticas urbanas respectivas en un marco de desarrollo sustentable. Este estudio intenta entonces atraer esa atención hacia este asunto al formular consecuentemente una hipótesis de investigación. La hipótesis busca confirmar por medio de estimaciones estadísticas que este caso no logrará generar una atracción urbana lo suficientemente significativa al umbral 2025 como para garantizar la recuperación total de todas las poblaciones base de 1970 en el nodo delegación Cuauhtémoc y sus viejos distritos, explicando los factores socio-económicos y ambientales más importantes involucrados en esas estimaciones, no obstante los prometedores avances demográficos que se han dado a partir del año 2000.

#### 6. Expectativas de densificación: nodo urbano delegación Cuauhtémoc

Dentro de un proceso de densificación basado en una actitud de *free will to stay* a 2025 (que normalmente guarda una relación directa con los conceptos de calidad de vida y del lugar), sus expectativas o esperanzas de materializar dicho proceso son todavía algo por ver desde la perspectiva del censo oficial mexicano en la delegación Cuauhtémoc (FIG. 2).

La delegación es un caso ilustrativo, típico de un movimiento de reutilización espacial. Los cálculos de extrapolación que se efectuaron para los cohortes de población indicados, estimaron el futuro demográfico más probable en función de la orientación del desarrollo dado reportado en el censo para esta área de estudio. Si dicha orientación continua como hasta lo que se pudo ver durante el período considerado, la población masculina terminará en 2025 con solo el 38.57% (151.595 habitantes) de la población que había en 1970 (393.011 personas). Esto significará que la creación de empleo que posiblemente se generará en la delegación (la más poblada de las cuatro que constituyen al centro urbano de la ciudad), no será suficiente como para aumentar significativamente el poder de atracción local sobre el componente masculino durante los próximos años.

En ese orden de cosas, se ubica también la población femenina la cual contará al umbral que ya se ha citado, solo con un 35.92% de su base de 1970. La mujer, si bien cada día ocupa más posiciones en los sectores terciario y cuaternario, es un elemento muy indispensable en

toda familia. Si esta misma familia abandona por cualquier razón al centro de la ciudad, la mujer lo abandona con ella también. Desde el punto de vista social, su situación sobre todo en un tipo de sociedad como la que impera en México, es un elemento mucho más dependiente del círculo familiar. Esta forma un poco más tradicional de reaccionar del componente femenino se impone en la mayoría de las situaciones incluso al favorable aspecto económico del cual las mujeres pudieran gozar en la geografía citada.

Por lo que respecta a la población de adultos mayores de 65 años y más, la estimación que se obtuvo indica que igualmente en el año 2025, 37.409 adultos (81.91%) de los 45.669 que habitaban la delegación política Cuauhtémoc en 1970, continuarán viviendo en dicha área. Independientemente del nivel de dotación de servicios especiales que estén disponibles para este segmento de población, el apego por el antiguo barrio que los residentes tradicionales del mismo en una comunidad latina (mexicana) han desarrollado a través de muchos años sino décadas de vivir ahí, hace un poco más difícil su relocalización hacia otras regiones peri-centrales o suburbanas de la ciudad misma. La resistencia a mudarse a otro lado es mucho más significativa en éste cohorte que en otros cohortes más jóvenes los cuales son de naturaleza mucho más móvil, todo lo cual incrementa por lo tanto el poder de atracción que los distritos viejos del centro puedan ejercer sobre esta población.

En marcado contraste con el cuadro anterior, la población infantil de 0-14 años se compondrá en 2025 de solo el 4.26% (11,748) en relación a la que había en 1970 de 275.509 pequeños. La muy justificada inquietud de los padres de familia de mover lo más rápido posible a los niños de un área potencialmente peligrosa para ellos como la que aquí se estudia, es crítico. La disminución de la calidad de vida que la delegación ha experimentado, no solo en términos de degradación económica y ambiental sino

también desde el punto de vista de la más importante degradación social, habla por sí sola.

El siempre latente riesgo de exponer a los miembros más jóvenes de la familia a ambientes de muy dudosa seguridad (crimen de todo tipo) aunados a una falta acuciante de espacio adecuado para ellos, así como a contaminaciones de origen visual, auditivo, etc., convergen todos para debilitar la atracción que esta área pudiera tener sobre esta población infantil, convirtiéndola por lo tanto en una de emigración.

En lo que concierne a los casados, la correspondiente estimación indica que también en 2025, habrá solo un 17.46% (42.454 personas) de los 243,202 originales de 1970. Estos datos son muy consistentes con la tendencia observada de familias enteras que abandonan a uno de los nodos urbanos centrales de la ciudad, buscando un ambiente más propio en donde crecer a sus hijos. De esta forma, el poder de atracción magnética que dicho nodo eventualmente mantendrá sobre los casados, será muy débil.

Para terminar, la población soltera manifiesta una tendencia análoga. Dado que los viejos distritos no podrán recuperar en 2025 al 100% de la base de 1970 (297.905 habitantes), solamente un 29.82% (88.842) permanecerá ahí para ese año. Los solteros serán principalmente absorbidos por los trabajos de servicios y administrativos que dependiendo del caso estén disponibles en la localidad, los cuales de continuar aumentando como se espera, asistirán de forma por demás significativa a incrementar la competitividad local y por ende, la atracción que la delegación Cuauhtémoc aspire a tener en el futuro sobre este tipo de población (Fig. 2). Es importante finalmente considerar que todos los movimientos demográficos hasta aquí descritos tienen y continuarán teniendo asimismo un impacto directo en el mayor o menor ingreso municipal con el cual Cuauhtémoc pueda seguir haciendo frente a las exigentes demandas de progreso local.

Fig. 2/ **Densificación en Cuauhtémoc.**

	<b>ORIGINAL 1970</b>	<b>RECUPERACIÓN 2025</b>
Población masculina	393,011 (100%)	151,595 (38.57%)
Población femenina	460,439 (100%)	165,398 (35.92%)
Población adulta + 65 años	45,669 (100%)	37,409 (81.91%)
Población infantil 0-14 años	275,509 (100%)	11,748 (04.26%)
Población casada	243,202 (100%)	42,454 (17.46%)
Población soltera	297,905 (100%)	88,842 (29.82%)

Fuente: SIC, 1971, (extrapolación propia, 2017).

## 7. Conclusión: densificación en el nodo urbano delegación Cuauhtémoc.

Habiendo establecido que la densificación de áreas geográficas que han sido previamente abandonadas no es una tarea fácil de lograr debido a la amplitud de las inversiones de renovación y sobretodo del tiempo involucrado en una reacción favorable de la demanda, este trabajo ha presentado principalmente en su inciso 6 los resultados del cálculo de extrapolación hecho que confirma lo antes planteado. El propósito de ese cálculo fue el de conocer apoyado en las estimaciones que se obtuvieron, en qué medida el abandonado centro urbano de la Ciudad de México representado por el nodo delegación política Cuauhtémoc, tendrá posibilidades de lograr una más amplia densificación recuperando su plataforma demográfica original. Así, los números absolutos y porcentajes demográficos de una posible recuperación de los distintos segmentos de población ahí considerados (como se mencionó, las poblaciones masculina, femenina, adulta mayor de 65 años, infantil entre 0-14 años, casada y soltera), son todavía más representativos de un movimiento de expansión periférica y contracción central, a pesar de las estimaciones obtenidas las cuales son discretamente prometedoras. Dichas estimaciones corresponden al incipiente punto de inflexión que se presentó en la curva de desarrollo alrededor del cambio de siglo, el cual pasó por primera vez de negativo a positivo. En ese orden, los diversos componentes de población mexicanos se encontrarán en general al año 2025 entre el 30-80% de la población que residía en 1970, con dos únicas excepciones a esta regla: la población casada que contendrá al 17.46% de la base existente en 1970 y la infantil de 0-14 años, que se reducirá a solo el 4.26% de la base original.

Este estudio confirma entonces la hipótesis de investigación con antelación planteada: el nodo urbano delegación política Cuauhtémoc no logrará alcanzar una recuperación demográfica total plena de sus bases demográficas 1970 en sus viejos distritos para el año 2025. No obstante, es un hecho estadístico que el poder de atracción «magnética» sobre las distintas poblaciones que el nodo tratado pueda generar ha discretamente comenzado a partir del año 2000 con un tímido movimiento de «regreso al centro» (INEGI, 2005, 2010). De sostener dicho movimiento el ritmo de crecimiento positivo registrado en 2000 y 2010, se mantendrán válidas las posibilidades de lograr una recuperación demográfica mayor a umbrales más tardíos. Las razones que apoyan esas

esperanzas demográficas, se encuentran por un lado en la eficiencia para aumentar el nivel de atracción del centro urbano y por ende el de su calidad de vida (CDV) y de lugar (CDL) por medio de una creación de más y mejores empleos (terciarios/cuaternarios) y de vivienda (casas/apartamentos) en la delegación política a través de los distintos programas diseñados para tal fin. De acuerdo a los diferentes censos mexicanos, la creación de empleos de tipo terciario (servicios) y cuaternario (administrativos, gerenciales) en este caso no siempre ha sido positiva y constante. En Cuauhtémoc, el número de personas con empleo en 1990 por ejemplo fue de 239,005 bajando en 2000 como ya se indicó, a 237,117 con una reducción neta de 1,888 empleos en el balance total.

Por lo que respecta a la creación de la vivienda en términos de casas y apartamentos, los censos respectivos indican que en la delegación había en 1990 un total de 20,203 casas incrementándose su número ligeramente esta vez para el año 2000 a 20,929 con una ganancia neta de 726 unidades. En relación a los totales de apartamentos, Cuauhtémoc análogamente registró para 1990 en sus límites geográficos a 134,643 apartamentos, llegando hacia 2000 a 100,470 con un cambio de 34,173 unidades.

En función de los datos censales anteriores, podemos confirmar que el nivel de impedancia (entendido como dificultad de acceso) al empleo y la vivienda ha sido y será importante para el proceso de densificación. Por un lado, la creación de empleo determinado por la ecuación (B) no ha sido muy efectiva en la delegación Cuauhtémoc presentando un comportamiento de tipo más bien cíclico en términos de ganancias y pérdidas. Esta situación es en gran medida explicativa del mayor o menor poder de atracción que la misma delegación ha ejercido y eventualmente mantendrá sobre su población.

$$E = P_E / P_T \quad (B)$$

E = Proporción de empleo

$P_E$  = población con empleo

$P_T$  = población total

La vivienda a su vez manifiesta en este estudio un comportamiento más o menos similar en cuanto a la creación de casas unifamiliares y apartamentos. Mientras el censo reporta una discreta ganancia de casas muy probablemente producto de un naciente proceso de gentrificación local, los apartamentos caen más pronunciadamente debido a un proceso de cambio

en la reserva de los mismos y en el uso del suelo (residencial > comercial). En síntesis, la atracción que la delegación mantenga y su densificación, dependerá en gran medida de un mejoramiento notable en dos de los indicadores clave de todo desarrollo urbano: empleo y vivienda. Su adecuada administración mediante un apropiado diseño de políticas, programas y acciones asistirá a finalmente superar un escenario que se presentó como temporalmente adverso durante el siglo pasado, beneficiando en mucho a la delegación sobre todo desde la perspectiva de un mayor ingreso municipal. En función del análisis presentado la delegación política Cuauhtémoc demuestra que sí puede ser demográficamente hablando, más sustentable, a futuros umbrales de este siglo.

La posible aplicación de la experiencia mexicana a distintos contextos radica en conocerla primero para con la perspectiva adecuada, interpretar sus éxitos y no éxitos a nuevos casos. En ese sentido es fundamental tanto en este como en otros casos, centrar desde un principio antes de que un masivo proceso de despoblamiento comience en el área de interés, la atención sobre el grado de eficiencia que los distintos programas de empleo y vivienda por ejemplo tengan en términos de producción para primero conservar a la población residente y segundo intentar atraer más gente al centro urbano en este caso, el de la Ciudad de México. Estos estudios de estimación ya sean de comportamiento lineal como el presente o no lineal como en otros, aportan a la tarea de planificación urbana una visión futura de las probables condiciones socio-demográficas que prevalecerán en algunos de nuestros más importantes y más grandes centros urbanos para con ese tipo de percepción, refinar con antelación como se ha dicho, nuestra forma de planificar y administrar dichos centros desde el punto de vista no sólo urbano sino asimismo de la naturaleza circundante.

La responsabilidad de optimizar eso lo mejor reside en las agencias de planificación respectivas tomando en cuenta que alrededor del año 2050, el 70% de la población mundial vivirá en ciudades muy grandes y muy extensas de acuerdo con lo pronosticado por el POPULATION REFERENCE BUREAU (2017). Esas ciudades consumirán a su vez mucho más recursos de todo tipo (energía, tierra, etc.), recursos que el planeta en un momento dado no pueda proporcionar más al ritmo y alcance que el caso requiera (CARABIAS, 2013). Este tipo de escenarios difíciles, probablemente comprenderán tremendas extensiones horizontales de tipo suburbano desde donde sea más difícil por ejemplo viajar en términos de tiempo hacia otros

puntos de la ciudad misma (viajes trabajo – hogar, visitas familiares, etc.), manteniendo asimismo enormes «agujeros negros» (i.e., áreas geográficas prácticamente abandonadas) en sus centros urbanos los cuales serán lugares en donde muy pocos se atrevan a habitar debido a las abruptas caídas que se registrarán en su calidad de vida y calidad de lugar con el consiguiente impacto en una significativa reducción en el ingreso municipal, la seguridad, etc. Es así que estimaciones de crecimiento futuro llegan a ser fundamentales para asistir a esas agencias de planificación antes citadas con probables escenarios del contexto o contextos urbanos a esperar para elaborar todas esas políticas, programas y acciones a las que se ha hecho antes referencia desde un punto de vista sustentable con el propósito así de superar lo mejor posible escenarios como se mencionó, supuestamente adversos que al final resulten ser únicamente temporales en el largo proceso de desarrollo de una ciudad.

Con la idea de estimar la probable atracción urbana de un centro urbano en cualquier ciudad, las siguientes alternativas emergen entonces como investigación factible al futuro a través de la implementación de los estudios censales y sobretodo de los más específicos de campo, que proporcionen los escenarios más relevantes para el caso que se analiza: 1) en función de los datos del censo particular, saber cuál ha sido la voluntad de la gente de abandonar el centro urbano; 2) basado en las prioridades sociales, económicas y ambientales de los habitantes, saber a través de futuras encuestas de campo su voluntad para libremente permanecer en el centro urbano y área en donde ellos actualmente residen, y 3) saber por lo tanto si la falta o no de alternativas sociales, económicas y ambientales para mudarse a otro lado de la ciudad o de la región ha jugado un papel preponderante en su decisión de todavía seguir permaneciendo en el área de residencia original.

## 8. Bibliografía

- AGUILAR, A. G. & B. GRAIZBORD & Á. SÁNCHEZ (1996): *Las Ciudades Intermedias y el Desarrollo Regional en México*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes / Instituto de Geografía, UNAM / El Colegio de México, Distrito Federal, México.
- CARABIAS LILLO, J. (2013): «Estancado en el Mundo Entero, el Desarrollo Sustentable», *Boletín UNAM-DGCS-272, Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM*, Distrito Federal, México.
- CERVANTES SÁNCHEZ, E. (2016): «El Desarrollo de la Ciudad de México», México, disponible en: [http://www.posgrado.unam.mx/publicaciones/ant\\_omnia/11/03.pdf](http://www.posgrado.unam.mx/publicaciones/ant_omnia/11/03.pdf) (consultado el 30 de mayo, de 2017).

- CHÁVEZ GALINDO, A. M. (1999): *La Nueva Dinámica de la Migración Interna en México 1970-1990*, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, Distrito Federal, México.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población), Secretaría de Gobernación (2007): «Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México», Distrito Federal, México.
- COULOMB, R. (1991): *Cambiar de Casa pero no de Barrio*, Centro de Vivienda y Estudios Urbanos A.C. – Universidad Autónoma Metropolitana, CENVI-UAM, Distrito Federal, México.
- COVITUR (Comisión de Vialidad y Transporte Urbano) (1985): *Programa Maestro del Metro del Distrito Federal, PMMDF*, COVITUR, Distrito Federal, México.
- DAVIS, D. E. (2006): «Mexico City in the 21<sup>st</sup> Century», *Urban Age – Cities Programme*, bulletin 4, London School of Economics, London, United Kingdom y The Alfred Herrhausen Society, The International Forum of Deutsche Bank, Germany.
- DE ANTUÑANO MAURER, A. & M. D. BALDERAS LIMA (2015): «Cinco Décadas de Acelerado Desarrollo Urbano en la Ciudad de México», *Revista Real Estate, Market and Lifestyle*, Distrito Federal, México, disponible en: [www.realestatemarket.com.mx/articulos/mercado-inmobiliario/urbanismo/18355-cinco-decadas-de-acelerado-desarrollo-urbano-en-la-ciudad-de-mexico](http://www.realestatemarket.com.mx/articulos/mercado-inmobiliario/urbanismo/18355-cinco-decadas-de-acelerado-desarrollo-urbano-en-la-ciudad-de-mexico) (consultado el 27 de marzo de 2017).
- DELGADILLO, V. (2003): «Housing Rehabilitation in Mexico City's Historical Downtown», *Second International Seminar on Housing and Urbanism*, Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM, Distrito Federal, México.
- ESQUIVEL, M. T. & J. VILLAVICENCIO B. (1995): «Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Situación Actual y Perspectivas», en ORTEGA SALAZAR, S. B. «Grandes Ciudades», México, III Jornadas de Estudios Geográficos Iberoamericanos, Universidad Autónoma Metropolitana – UAM Azcapotzalco, México.
- GALLEGOS RAMÍREZ, M. (2011): «La Ciudad en Declive; Expresión de la Crisis de lo Urbano», *Revista Herramienta*, núm.48, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- GARCÍA VÁZQUEZ, C.s G. (2004): *Ciudad Hojaldre (Visiones Urbanas del Siglo XXI)*, Editorial Gustavo Gili, España.
- HIERNAUX-NICOLAS, D. (1998): «La Economía de la Ciudad de México en la Perspectiva de la Globalización», *Economía, Sociedad y Territorio vol.1, núm.4*, El Colegio Mexiquense, Toluca, Estado de México, México.
- INEGI, MÉXICO (1984): *X Censo General de Población y Vivienda 1980. Distrito Federal, I*; 9, Distrito Federal, México.
- (1991): *XI Censo General de Población y Vivienda 1990. Distrito Federal*, Distrito Federal, México.
- (2000b): *XIII Censo General de Población y Vivienda 2000. Distrito Federal*, Distrito Federal, México.
- (2002): *Cuaderno Estadístico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 2002*, Distrito Federal, México.
- (2005): *II Censo de Población y Vivienda 2005. Distrito Federal*, Distrito Federal, México.
- (Instituto Nacional de Estadística, Geografía, e Informática) (2010): *XIII Censo General de Población y Vivienda 2010. Distrito Federal*, Distrito Federal, México.
- CD-ROM SCINCE (2000a): *Delegación Cuauhtémoc, Estadísticas Socio-económicas por Colonia*, Distrito Federal, México.
- POPULATION REFERENCE BUREAU (2017): «2017 World Population Data Sheet», Washington. DC., USA, disponible en: [www.worldpopdata.org](http://www.worldpopdata.org) (consultado el 25 de enero de 2017).
- PRADA TRIGO, J. (2014) : «Declive Urbano, Estrategias de Revitalización, y Redes de Actores : el Peso de las Trayectorias Locales a través de los Casos de Estudio de Langreo y Avilés, España», *Revista de Geografía Norte Grande*, núm. 57, Santiago, Chile.
- PUIG ESCUDERO, A. (2006): «Presente y Futuro del Distrito Federal a 181 Años de su Fundación», *BienComún*, vol. 134, Fundación Rafael Preciado Hernández, Distrito Federal, México.
- ROSELAND, M. (1992) : «Le Développement Durable des Centres Urbaines», *Table Ronde Nationale sur l'Environnement et l'Économie*, Ottawa, Ontario, Canada.
- SEDESOL, CONAPO e INEGI (2004): *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México*, Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, Consejo Nacional de Población, CONAPO, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, Distrito Federal, México.
- SIC (Secretaría de Industria y Comercio) (1971): *IX Censo General de Población 1970. Distrito Federal*, Dirección General de Estadística, Distrito Federal, México.
- SUÁREZ LASTRA, M. & J. DELGADO (2007): «La Expansión Urbana Probable de la Ciudad de México, un Escenario Pesimista y Dos Alternativos para el Año 2020», *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 22, núm. 1 (64), Distrito Federal, México.
- TELLO, C. A. (2009): *Revitalización Urbana y Calidad de Vida en el Sector Central de las Ciudades de Montreal y México*, Tesis de doctorado, inédito, Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM, Distrito Federal, México.
- (2017): *Desarrollo Urbano en América del Norte*, OmniScriptum GmbH, Saarbrücken, Alemania.
- UNITED NATIONS 2007: «World Urbanization Prospects, the 2007 Revision», New York, USA.
- VILLAVICENCIO BLANCO, J. & A. M., DURAN CONTRERAS (2003): «Treinta Años de Vivienda Social en la Ciudad de México: Nuevas Necesidades y Demandas», *Scripta Nova* vol.VII, núm.146(028), Barcelona, España.
- VITE PÉREZ, M. Á. (2003): «La Administración del Desarrollo Social en el Distrito Federal», en MORA REYES, J.Á. *La Regeneración Habitacional en el Centro Histórico de la Ciudad de México*, Fundación de Estudios Urbanos y Metropolitanos «Adolfo Christlieb Ibarrola», Distrito Federal, México.
- WCED (World Commission on Environment and Development) (1987): *Our Common Future (the Brundtland Report)* Oxford University Press, London, UK.

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. L, Nº 196, verano 2018

ISSN: 1133-4762

Págs. 319-334

# La última frontera: Hong Kong SAR, China

Anna VINCENZA NUFRIO (1) & José MIGUEL FERNÁNDEZ GÜELL (2)

(1) PhD., Arquitecta e Investigadora Senior,  
Colaboradora externa «Grupo de Investigación GIER», Universidad de Cuenca, Ecuador  
& (2) Arquitecto-Urbanista, Director del Departamento de Urbanística,  
Universidad Politécnica de Madrid

**RESUMEN:** El presente artículo, que es parte de un trabajo de investigación más amplio<sup>1</sup>, analiza con un enfoque histórico-crítico e interdisciplinario, cómo ha cambiado la naturaleza de las relaciones entre territorio, poder, gobernanza e identidad social, y cómo han evolucionado las cuestiones territoriales entre la Región Administrativa Especial de Hong Kong y China. A través de un enfoque interdisciplinario se observa cómo las prácticas de continua (de)definición y (re)definición del límite internacional han sido no solo un instrumento plástico de la geopolítica colonial británica, sino que han caracterizado la planificación urbana de una ciudad-estado que aún hoy, en su fase postcolonial, orienta el subdesarrollo urbano empujando «desde adentro hacia afuera», mientras a nivel de barrios y a escala arquitectónica, promueve el «encierro» y la «inclusión exclusiva» a nivel socio-espacial, garantizando la calidad de los espacios de vida solo a grupos sociales privilegiados.

**DESCRIPTORES:** Hong Kong SAR. *Frontier Closed Area*. Planificación transfronteriza. Estudios de frontera. Segregación socio-espacial.

Recibido: 02.09.2017; Revisado: 06.01.2018

Correo electrónico: [anna.nufrio@gmail.com](mailto:anna.nufrio@gmail.com); [josemiguel.fernandez@upm.es](mailto:josemiguel.fernandez@upm.es);

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

<sup>1</sup> El presente artículo es el resultado parcial de la investigación «*Hong Kong-Shenzhen 2030. Towards inter-city cooperation and cross-border planning. From diverging strategies to a common agenda*»; proyecto realizado en el marco del Programa Europeo «Marie Curie COFUND» (2011-2014), promovido por la Politécnica de Madrid y el Departamento de Urbanística de la ETSAM. La Investigadora Principal ha sido la Dra. Anna Vincenza NUFRIO y el Dr. José Miguel FERNÁNDEZ GÜELL el referente científico; ambos miembros del Grupo de Investigación GIAU+S durante el periodo de desarrollo de la investigación. Se quiere agradecer de manera especial al Prof. Stephen Siu Yu LAU de la *Hong Kong University* por el apoyo profesional y logístico brindado durante las estancias de Investigación realizadas por la Dra. Nufrio en Hong Kong.

## The last frontier: Hong Kong SAR, China

**ABSTRACT:** The present work, which is part of a wider research project, presents the analysis -through an interdisciplinary historical criticism- of the expression over time of the changing nature of the relations between territory, power, governability and social identity, and on territorial issues, between the Special Administrative Region of Hong Kong and the People's Republic of China. Through an interdisciplinary approach it is observed how the practices of continuous definition and re-definition of the international border have been, not only, a plastic instrument of British colonial geopolitics, but have characterised the urban planning of a city-state that still today -in his postcolonial phase- orients its urban development pushing «from the inside to the outside» of its territory, while -at neighbourhood level and at the architectural scale- it promotes the «confinement» and the «exclusive inclusion» at the socio-spatial level, guaranteeing the quality of living spaces only to the privileged social groups.

**KEYWORDS:** Hong Kong SAR. Frontier Closed Area. Crossborder Planning. Border Studies. Socio-spatial segregation.

### 1. Introducción

La *Frontier Closed Area* (FCA) es el área fronteriza intra-nacional<sup>2</sup> que separa la Región Administrativa Especial de Hong Kong (HKSAR)<sup>3</sup> de la Zona Económica Especial de Shenzhen (SEZ)<sup>4</sup>. Área de amortiguamiento internacional entre Hong Kong y China, fue militarizada en 1951 y globalizada por Deng Xiaoping en 1978, bajo el marco institucional de «un país, dos sistemas»<sup>5</sup>. Resultado de un largo proceso de territorialización del límite internacional, la FCA es desde 1997 un «espacio ancla» para el desarrollo de la megarregión urbana del Delta del Río de las Perlas (PRD)<sup>6</sup> y sede de la metrópoli transfronteriza que está emergiendo entre las dos ciudades. Para Shenzhen y Hong Kong el Gobierno de Pekín, con un enfoque político de «arriba hacia abajo», propone/impone la cooperación territorial interurbana y transfronteriza, en nombre de la futura «*Hong Kong-Shenzhen Metrópolis 2030*». Mientras la FCA debería desaparecer

en 2047, según las orientaciones de algunos estudios y propuestas de desarrollo territorial<sup>7</sup>, las fronteras urbano-arquitectónicas y socioeconómicas en Hong Kong se fortifican y multiplican, y la anhelada integración regional transfronteriza es obstaculizada por las propias prácticas de ordenación de los espacios nacionales.

El análisis del proceso de territorialización de la frontera chino-británica y la consecuente ordenación de los espacios urbanos, son un caso de estudio interesante para entender cómo fronteras y territorios de frontera son puntos de observación privilegiados para comprender las contradicciones del siglo XXI: *espacios pivote* retenidos en el tablero de juego de las potencias nacionales, subnacionales y supranacionales; *zonas por excelencia*; *extra-territorios* creados para ensayar políticas de excepción; *geografías de la exclusión* y *conectores privilegiados* de espacios físicos y virtuales.

<sup>2</sup> La FCA fue militarizada en 1951 para detener la afluencia hacia Hong Kong de inmigrantes ilegales chinos iniciada entre 1948 y 1949 y causada por la inestabilidad política de China.

<sup>3</sup> La transferencia de la soberanía británica de Hong Kong a China se formalizó el 1 de julio de 1997. Desde 1997 y hasta 2047, HK es una Región Administrativa Especial (SAR) de China, manteniendo sus propias leyes y un amplio grado de autonomía económica.

<sup>4</sup> En 1979, el pueblo pesquero de Shenzhen fue declarado Zona Económica Especial (SEZ) de China. Desde entonces, en esta y en otras SEZ (Zhuhai, Shantao y Fujian) las empresas extranjeras y nacionales realizan actividades

comerciales bajo regulaciones distintas a las del resto de China.

<sup>5</sup> La política de «un país, dos sistemas», promovida por Deng Xiaoping en los años 80, fue la base de las negociaciones con el Reino Unido de Margaret Thatcher, para la reincorporación de Hong Kong a China.

<sup>6</sup> El PRD incluye a las provincias de Guangdong y Fujian (China), Hong Kong (SAR), Taiwán y Macao.

<sup>7</sup> El «*HK2030: Planning Vision and Strategy*» y el «*Shenzhen City Development Strategy 2030*» son interesantes documentos de estudio sobre los futuros planes de desarrollo de las dos ciudades.

El presente trabajo, que quiere ser una contribución a los estudios coloniales, postcoloniales y de frontera, en contexto asiático y en temas urbanos, se sustenta en un enfoque interdisciplinario e histórico-crítico, siguiendo cuatro orientaciones principales:

- Los estudios fronterizos involucran diferentes disciplinas que con sus propias teorías y conceptos insinúan retos interesantes de investigación.
- Las fronteras son manifestaciones de la territorialidad político-administrativa.
- Las fronteras son líneas de división socioeconómica y sociocultural en los territorios.
- Las fronteras pueden leerse tanto en su materialidad, como en su inmaterialidad.

## 2. Fronteras: significados, conceptos y tendencias emergentes

Los ataques terroristas del 11-S de Nueva York; el estallido del brote del SARS en Hong Kong en 2003; la globalización y los trastornos de las relaciones internacionales después de la guerra fría (ROSNEAU, 1999; KAHLER & WALTER 2006; PAASI 2009a) y, sobre todo, la actual crisis económica y política europea, han puesto a las fronteras territoriales internacionales en el foco de un renovado interés de estudio (CHEN 2005; AGNEW, 2008; FONTANARI, 2016; FRANCO, 2016). Se asiste a un incremento de los debates científicos y políticos, a una mayor institucionalización del campo de estudios y a una evolución de los enfoques de investigación: se relativizan las perspectivas geopolíticas y se amplían los estudios culturales; se «espacializa» el concepto de límite (zona, tercer espacio, externalización o internalización); se concibe la frontera como área estratégica de desarrollo (ordenación territorial, planificación transfronteriza); se le asignan múltiples y complejos significados (muros, diferencias sociales, paisaje, texturas) y se plantean, con mayor frecuencia, interrogantes sobre la naturaleza, la reconfiguración y los efectos que las fronteras internacionales, materiales o simbólicas, tienen sobre las prácticas de la planificación urbana y regional.

Diversos son los significados y el alcance del concepto de frontera. Desde un punto de vista geográfico son elementos ordenadores del espacio (BREITUG, 2009; 2011), delimitaciones que atraviesan paisajes físicos y humanos, y que impactan significativamente en la vida cotidiana de millones de personas (PRATT, 2010). Como fronteras simbólicas, asentadas

en diversas tradiciones éticas (BRUNET-JAILLY, 2010) pueden ser puentes o barreras, recursos y símbolos de identificación social (O'DOWD, 2003; SCOTT, 2012). Separan o unen personas, generan sentimientos de similitud y pertenencias a grupos específicos (EPSTEIN, 1992) y se presentan en forma objetivada de diferencias sociales y de acceso desigual a recursos y a oportunidades (LAMONT & MÓLNAR, 2002). Como barreras o puentes crean tanto obstáculos políticos como oportunidades económicas, asumiendo funciones específicas que varían en el tiempo y en el espacio (BOGGS, 1940). Aíslan ciudades y regiones o vinculan territorios y poblaciones a la economía global, cuando son espacios de equilibrio económico entre países (BRIGHAM, 1919). Las tendencias actuales de desarrollo regional han activado procesos de (re)territorialización que han transformado las fronteras internacionales, *doblándolas* y *estirándolas*, para crear áreas operativas transnacionales más abiertas, flexibles, heterogéneas e inevitablemente comprometidas con la cooperación económico-territorial, como garantía de equilibrios territoriales locales.

Las fronteras son, esencialmente, constructos institucionales, resultado de acuerdos internacionales de mutuo entendimiento entre los Estados y confines de los espacios soberanos. Su papel es cívico, incluso constitucional, con el Estado y la Nación, cuando representan espacialmente las relaciones de poder, y cuando simbolizan prácticas institucionales que canalizan y ordenan interacciones entre miembros de grupos sociales (PAASI, 2009b). Sin embargo, en el actual proceso de delimitación fronteriza, implementado por los Estados-Nación democráticos, las fronteras siguen desempeñando el papel de muros porque delimitan, no sólo la extensión territorial de los Estados, sino que se constituyen como la empalizada entre una comunidad y los que están fuera de ella (KYMICKA, 2006).

Es el actual debate sobre los estudios de frontera lo que prueba que no vivimos en un mundo *des-territorializado*, *postnacional* y *sin fronteras* (OHMAE, 1995; APPADURAI, 1996; STRANGE, 1996), porque el factor territorial, aún en su forma más primordial, sigue desempeñando un papel importante en los conflictos territoriales (NEWMAN, 2006). Las fronteras políticas internacionales son hoy una mezcla de regímenes con significados y localizaciones variables y, sobre todo en las ciudades globales es donde se manifiesta la segmentación de los distintos poderes (SASSEN, 2013), mientras las fronteras entre los Estados pierden importancia de una manera proporcional a como los habitantes

pierden su derecho a la ciudad. Las fronteras, no son solo visibles en puertos, aeropuertos y cruces fronterizos, sino que «tienen lugar en cualquier lugar», dislocándose en una multitud de espacios urbanos y arquitectónicos (BALIBAR 1998; RUMFORD 2006; PAASI & PROKKOLA 2008), siendo la ciudad «en sí misma» una frontera, un lugar estratégico donde el sistema de poderes, las divisiones y los límites pueden ser disputados y negociados. Para descubrir estas fronteras urbanas es necesario alejarse de una visión plana del territorio, entendiendo que la relación entre soberanía y espacio es mayoritariamente visible en los *volúmenes soberanos* (ELDEN, 2013) que caracterizan los paisajes urbanos con nuevos niveles de vulnerabilidad de los espacios de vida, cada vez más atrapados en sus múltiples fronteras (SLOTERDIJK, 2004). El recorrido analítico propuesto destaca el alcance teórico y crítico postcolonial y de los estudios de fronteras como una nueva contribución a los estudios territoriales realizados recientemente en España y el caso de estudio propuesto es escenario oportuno para contextualizar las reflexiones anteriormente hechas.

### 3. Territorialización de la frontera chino-británica y colonialismo colaborativo

Posteriormente a la derrota de Francia en las guerras revolucionarias napoleónicas<sup>8</sup> y debido a los avances provocados por la Revolución Industrial (tanto en el modo de producción de los bienes como en la organización del trabajo) Gran Bretaña adquirió una clara superioridad sobre el resto del mundo, convirtiéndose en la mayor potencia mundial (económica, comercial, militar y colonial) del siglo XIX. Con una política imperialista exterior, agresiva y respaldada por la guerra, los ingleses establecieron el dominio económico en los países extraeuropeos, principalmente en lugares estratégicos que fuesen fuentes de materias primas, mercados en los cuales verter la inmensa producción industrial nacional y escenarios alternativos para las inversiones de capital. Con la distri-

bución a gran escala, en China, de uno de los productos de la India británica, el opio, comerciantes e industriales ingleses vieron florecer rápidamente sus comercios, tanto que en 1830 ya precisaban de un mercado libre de la engorrosa burocracia de la Dinastía *Qing*<sup>9</sup> y del sistema *cohong*<sup>10</sup> (LEE, 2005), y de una base militar y comercial en el Sureste Asiático (TANG, 1996); elección que cayó sobre la isla de Hong Kong, por su ubicación en aguas profundas y su proximidad a Guangzhou<sup>11</sup>.

La colonia de Hong Kong evolucionó en tres etapas, al ritmo de dos Guerras del Opio y ganando tierras y derechos con la firma de una serie de «Tratados Desiguales»<sup>12</sup>. El detonante del inicial estallido de hostilidades entre ingleses y chinos, y que involucró sucesivamente a otras potencias mundiales con intereses comerciales en los mercados asiáticos, fue la inesperada adición de la población china al opio y la firme aplicación de medidas comerciales restrictivas por parte del Gobierno Imperial. Con la Primera Guerra del Opio (1839-1842), la Dinastía *Qing*, derrotada, firmó la *Convención de Chuenpee* (1841) y los *Tratados de Nanking* (1842) y de *Bogue* (1843) cediendo a los ingleses la isla de Hong Kong y un número limitado de pequeños islotes (CHENG, 2012). La Segunda Guerra del Opio (1856-1860), provocada por Inglaterra y Francia contra China, obligó a la firma, con Reino Unido, Rusia y Francia de la *Primera Convención de Pekín* (1860), estipulando la cesión indefinida de la Península de Kowloon y de Hong Kong, incluidas *Stonecutters Island*, a Gran Bretaña. Una anexión estratégica para la creación de una zona de amortiguamiento<sup>13</sup> entre los ingleses y las otras naciones occidentales, deseosas de conquistar el poder en una China debilitada (TREAGER & BERRY, 1959). Entre 1893 y 1898 la alianza entre Francia y Rusia dio a los ingleses la percepción de la existencia de una amenaza para su seguridad. Con la firma de la *Segunda Convención de Pekín* (1898) se cedió a los ingleses el área de los «Nuevos Territorios» en arrendamiento por 99 años.

<sup>8</sup> Las Guerras Napoleónicas inician el 20/04/1792 y terminan con la Batalla de Waterloo el 20/11/1815.

<sup>9</sup> La Dinastía *Qing* gobernó en China entre 1662 y 1911.

<sup>10</sup> El sistema *cohong* se estructuraba alrededor de las empresas que ostentaban el monopolio del comercio exterior de China desde 1720. Los británicos podían comerciar con China sólo en Guangzhou, a través de este gremio, y adecuarse a su sistema burocrático y a los impuestos aduaneros.

<sup>11</sup> Guangzhou, capital de la provincia de Guangdong (hoy, Cantón), fue el puerto de mayor tránsito hasta mediados del siglo XVIII y, en 1759, fue el único puerto autorizado para las operaciones de los *cohongs*.

<sup>12</sup> Los «Tratados Desiguales» incluían: Tratados de puerto; derechos de «extraterritorialidad»; inmunidad a la Ley china para los extranjeros; mantenimiento de tropas extranjeras en China; control aduanero; admisión de buques navales y mercantiles extranjeros en aguas chinas y permiso de libre navegación y bajo las distintas jurisdicciones gubernamentales; explotación de recursos y de mano de obra.

<sup>13</sup> La anexión de la Península de Kowloon permitió a los ingleses estar en mejores condiciones para la defensa militar y llevó a la transferencia de 365 millas cuadradas (950 Km<sup>2</sup>) de territorio de China a la Corona Británica.

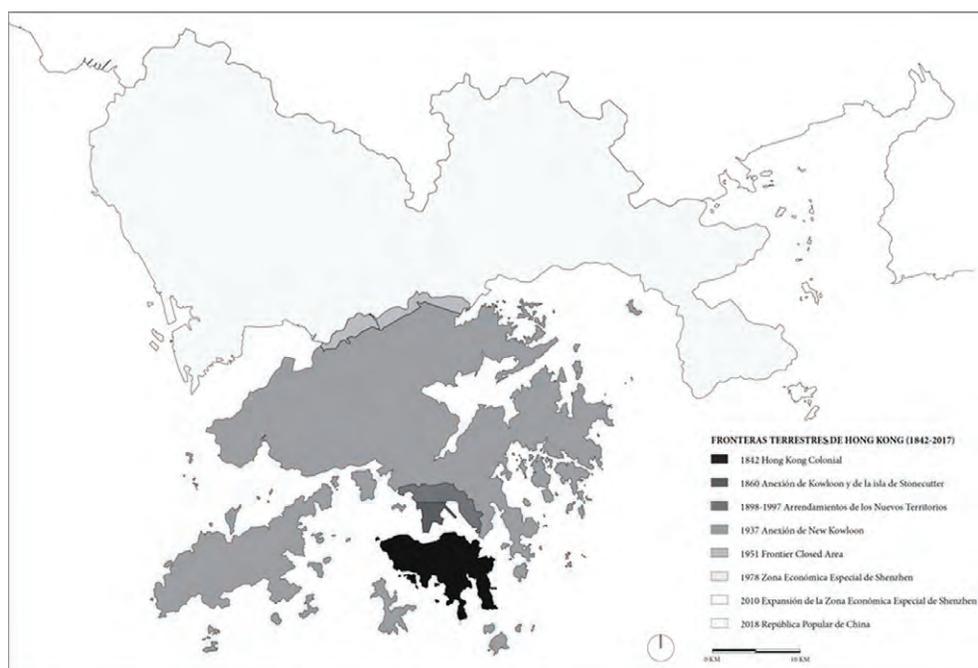


Fig. 1/ Evolución de la frontera geopolítica terrestre de Hong Kong con China (1842-2018)

Fuente: © Itxaso CEBERIO BERGÉS, 2018.

La frontera chino-británica establecida en 1898 mantuvo un alto grado de porosidad hasta cuando, con la ocupación japonesa de la isla en 1941, se introdujeron, por primera vez, estrictos controles fronterizos. En 1945, retornados a Hong Kong, los ingleses abrieron la frontera internacional y garantizaron su control con rondas y patrullajes diarios (CHAN & *al.*, 2003), y fomentaron nuevamente una porosidad transfronteriza que se detuvo sólo durante el aislamiento maoísta de la economía capitalista mundial, cuando se promovió un desarrollo divergente en ambos lados de la frontera. En 1949, con la retirada de los nacionalistas chinos a Taiwán y el establecimiento de la República Popular de China, la frontera internacional asumió un significado político e ideológico y en 1950 los ingleses se vieron obligados a cerrar la frontera para regular la inmigración (legal e ilegal) proveniente de China, a construir una valla fronteriza y a crear numerosos puestos de observación policial (TSE, 2006). En mayo de 1951 el Gobierno británico aplicó la política de la *Frontier Closed Area* (FCA)<sup>14</sup>, y en junio del

mismo año se resolvió que ciertas áreas de los Nuevos Territorios, posicionados entre 0,5 y 1,5 km de la frontera chino-británica, eran zonas de interés para la defensa nacional (CHAN & *al.*, 2003). Entre 1958 y 1962 nuevos flujos migratorios de China hacia Hong Kong provocaron controles más estrictos en el lado chino de la frontera, y sólo en 1978, con la audaz política de transformación de la economía china promovida por Deng Xiaoping<sup>15</sup>, se emprendieron obras de modernización de la primera valla fronteriza construida en 1949. Con la «política de puertas abiertas»<sup>16</sup> se estableció la primera Zona Económica Especial (SEZ) de China en el pueblo fronterizo de Shenzhen. Este nuevo estatus implicó el establecimiento de otra frontera, más al norte de la FCA, y esta vez en territorio chino: un área de 327,5 km de longitud, comprendida entre las localidades de *Shekou* a *Dameisha*. La permeabilidad transfronteriza fue garantizada por la existencia de la nueva frontera creada más al norte, entre Shenzhen y el resto de China, un área que se expandió considerablemente en 2010 (ver Fig. 1).

<sup>14</sup> Con la política de la *Frontier Closed Área* se estableció que ciertas áreas pobladas de los territorios colindantes con la frontera chino-británica fuesen incluidos en la FCA para crear una zona más amplia de amortiguamiento y seguridad.

<sup>15</sup> Dirigente político y líder de la República Popular China desde 1978 hasta 1997.

<sup>16</sup> Con la «política de puertas abiertas» se liberalizó la economía china abriendo espacios para la iniciativa privada y la inversión extranjera, y se mejoraron las relaciones con los países occidentales con concesiones en materia de política exterior y respeto de los derechos humanos.

(De)finir y (re)definir fronteras no significó para los ingleses la simple anexión de nuevos territorios a su Imperio colonial, sino que representó la activación de áreas funcionales al comercio internacional con el Sureste Asiático y con las otras potencias occidentales, y un desarrollo territorial estratégico que se fundamentó en un colonialismo atípico, basado en la interacción de las diferentes fuerzas sociales, y en nombre de un régimen colonial, pero nunca entendido como un proceso por el cual un país domina a otro. Hong Kong funcionó inicialmente más que como una ciudad como un nudo de interconexiones comerciales marítimas al servicio de las grandes burocracias internacionales y como base militar en el mar del Sur de China.

Gobernar en y desde Hong Kong habría sido imposible sin la complicidad de los chinos, pues penetrar en los mercados asiáticos significaba moverse a través de las preexistentes redes comerciales chinas en Asia; la habilidad de los chinos para los comercios era una lección para aprender y las distintas lenguas y dialectos hablados en Asia eran un gran desafío para cualquier extranjero. Por otro lado, los chinos se aprovechaban del poder colonial para introducirse en las redes comerciales globales (HUI, 1999).

La gobernanza colonial en Hong Kong se basó en la cooperación entre funcionarios británicos y comerciantes chinos, y la creación de un «buen gobierno» se logró con la consecución de tres objetivos:

- 1) La «no intervención positiva»: interferencias y regulaciones gubernamentales mínimas en las prácticas y decisiones empresariales. La acertada contratación de los líderes chinos, los *middlemen*<sup>17</sup>, reforzó vínculos entre las dos comunidades, generó privilegios sociales y económicos para la élite china (CARROL, 1999) y sentó las bases de un colonialismo «colaborativo» (HALL, 1996).
- 2) La «gestión fiscal prudente, usando la excedencia de los presupuestos» fue un subproducto del principio de «no intervención positiva» (LAM, 2002): las colonias portuarias de ultramar se establecían según esquemas de autosuficiencia económica.
- 3) En tema de «salud pública», el rápido incremento de inmigrantes chinos en Hong Kong y las limitaciones impuestas por el Gobierno

británico sobre la disponibilidad de tierra edificable, crearon conflictos entre las distintas prácticas edificatorias (CHENG, 2012) y fueron causa principal de la aplicación de ordenanzas de edificación basadas en medidas de «vigilancia sanitaria» (YEOH, 2003).

#### 4. Protección *versus* producción del espacio

Ciudad de Victoria fue el nombre del primer asentamiento de la isla de Hong Kong; un espacio de prueba interesante donde el Gobierno tenía su cuartel general en el Extremo Oriente; los comerciantes sus tiendas; y los mercantes e intermediarios, libres de cualquier ideología, su oportunidad de ensayar las aspiraciones de liberalismo británico del siglo XIX (ROBBINS, 2003). Como en otras colonias occidentales en China<sup>18</sup>, el primer espacio organizado con gran habilidad, en un territorio escasamente poblado, geográficamente estéril y desprovisto de cualquier tipo de infraestructura comercial, de recursos naturales y de productividad agrícola mínima (ENDACOTT, 1964b), fue un exitoso «puerto de almacenamiento y distribución»: el Puerto de Victoria. A su alrededor, la ciudad creció como un pequeño enclave, cuyos habitantes (viajeros y transeúntes) la caracterizaron como un «espacio de tránsito», reforzando el vínculo Cantón-Hong Kong-Macao como un componente importante del imaginario geográfico popular y comercial, mucho más que la propia ciudad. La estructura urbana, basada en un diseño «enviado y pensado» desde Inglaterra, se realizó «por necesidad», fue apropiada al lugar y pensada para satisfacer, bajo circunstancias específicas, las nuevas demandas: ser un lugar estratégico de los mercados europeos para compradores de la India y de Asia (MCGEE, 1967) y puerto libre donde los extranjeros pudieran residir y organizar sus comercios (VINOKUROV, 2007). Ciudad de Victoria, de manera inesperada, se convirtió rápidamente en un centro frecuentado por una numerosa población no europea y fue necesario, desde los primeros años de su fundación, tomar medidas urgentes para ordenar su desarrollo, no tanto como ejercicio de poder «de arriba hacia abajo», sino más bien coordinando los poderes de las distintas afiliaciones representativas<sup>19</sup> de la colonia y aplicando políticas urbanísticas que fomentaron las mismas divisiones raciales y de clase de las ciudades occidentales (HOWELL, 2009).

<sup>17</sup> Los *middlemen* (intermediarios) eran los colaboradores chinos de los occidentales. Actuaban como mediadores para traducir y representar, a la vez, los intereses chinos y británicos. Hábiles especuladores inmobiliarios, se enriquecieron rápidamente representando a la respetable burguesía china de la colonia.

<sup>18</sup> En China se crearon seis enclaves coloniales, pertenecientes a varios estados y caracterizados por los distintos tratados de puertos: Hong Kong, Kwang-Chou-Wan, Kwantung, Macao, Qíngdao y Weihaiwei.

<sup>19</sup> Que incluían generalmente la ciudadanía, la riqueza y el poder.

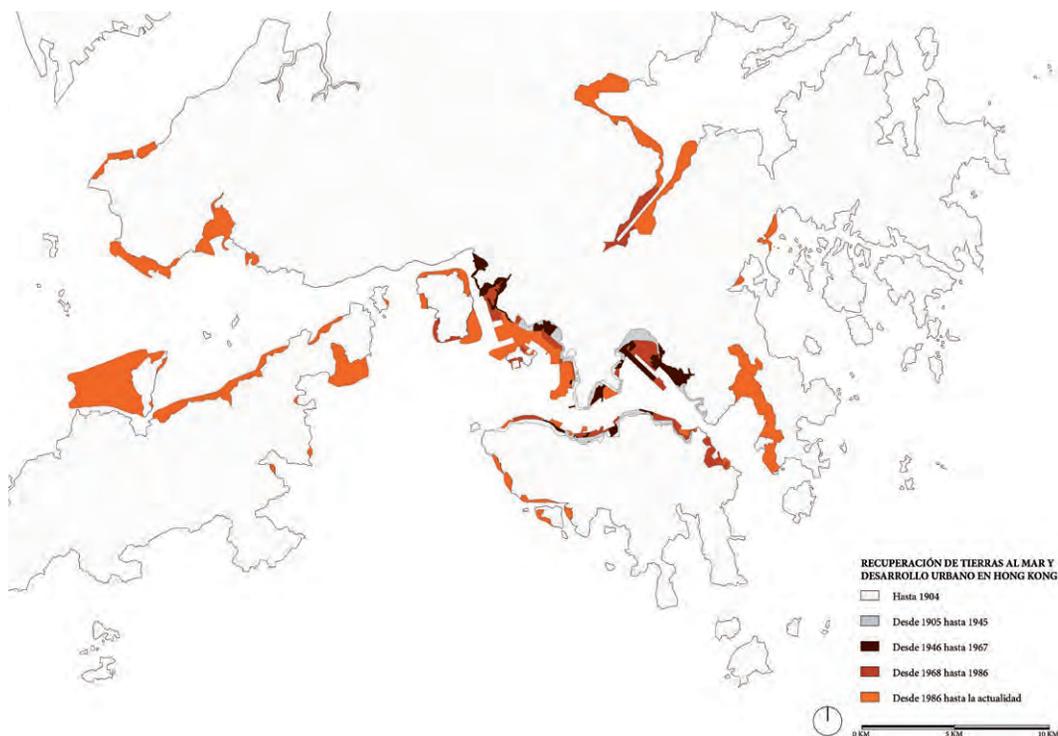


Fig. 2/ **Recuperación de tierras al mar y desarrollo urbano de Hong Kong (1887-2018).**

Fuente: © Itxaso Ceberio Bergés, 2018. Mapa dibujado sobre la base de datos publicados en: [http://www.landsd.gov.hk/mapping/en/download/download/map/ar9\\_4e.jpg](http://www.landsd.gov.hk/mapping/en/download/download/map/ar9_4e.jpg)

Cuando Hong Kong asumió el estado de colonia en 1843, la palabra «tierra» significaba literalmente «dinero» para el Gobierno británico, tanto que todas las tierras fueron nacionalizadas<sup>20</sup> con un sistema de escrituras muy rudimentario que autorizaba su liberalización solo para fines específicos, y únicamente bajo la fórmula de arrendamiento para su explotación durante 75 ó 99 años. El Gobierno, como arrendatario único, controló y autorizó, solo bajo ciertas condiciones, la liberalización de la tierra y la firma de los contratos, asegurando para sí mismo enormes fuentes de ingresos (CUTHBERT, 1997). Las relaciones de propiedad influyeron significativamente en el desarrollo urbano de la ciudad, especialmente en el tema de la vivienda, sustentado por una regulación laxa, rentas exageradamente altas, hacinamiento de la población, disponibilidad de tierras bajo concesiones restringidas y estimación elevada y artificial del valor del suelo.

Tres posibles líneas de desarrollo urbano estaban permitidas a los primeros colonizadores: podían urbanizar hacia el norte y en las zonas más internas de la isla; extenderse a lo largo de la franja de tierras bajas de la costa Norte, o podían proyectarse hacia afuera, mar adentro, ganando tierras al mar.

Entre 1844 y 1847 las relaciones entre el Gobierno y los primeros arrendatarios de los lotes costeros estuvieron marcadas por un alto nivel de conflicto y por un desarrollo intensivo e indiscriminado del suelo. En 1851 el Gobierno propuso los primeros esquemas de urbanización de la franja costera, medidas que fueron enérgicamente rechazadas por los titulares de los lotes hasta 1874. Solo en 1889, gracias a algunos incentivos económicos promovidos por el Agrimensor General J. M. Price, la oposición de los propietarios disminuyó y un gran esquema integral de urbanización costera fue

<sup>20</sup> La nacionalización de las tierras de Hong Kong estaba relacionada con el hecho de que el 90% de los

<sup>20</sup> territorios de la Corona habían sido arrendados a China, con la condición de ser devueltos en 1997.

empujado a través de la *Praya Reclamation Ordinance* N° 16<sup>21</sup> (TREAGER & BERRY, 1959). Este modelo de expansión generó múltiples capas de ciudad paralelas a la línea de costa (ver FIG. 2), llegando a conformar en 1950 el 15% del área urbanizada de Hong Kong, habiendo producido, en 1996, 6.000 hectáreas y en 2012 una extensión total de 7.737 hectáreas<sup>22</sup>.

Ciudad de Victoria, como cualquier ciudad colonial, fue el resultado de una compleja colisión de estrategias administrativas y prácticas locales, un lugar habitado principalmente por británicos y chinos, dos comunidades con prácticas de construcción y modos de vida muy distintos. La inicial combinación de parsimonia fiscal y residentes transitorios no alentó a ninguna de las comunidades residentes a dejar un legado construido, y es por esto que la ciudad colonial se desarrolló de manera fragmentaria y sin plan. Solo sucesivamente, siguiendo los patrones típicos del urbanismo colonial, los planificadores y los arquitectos ingleses diseñaron la infraestructura básica para el funcionamiento del Puerto de Victoria, y construyeron edificios administrativos y espacios públicos para los ceremoniales coloniales (MAR, 2002). El primer mecanismo de planificación urbana implementado fue una banal «zonificación discriminatoria», basada en la deliberada voluntad de segregación clasista y racista y pensada para separar físicamente la población occidental de la china. El primer Plan de la ciudad fue el *Gordon's Map* de 1843, un simple mapa topográfico de las ubicaciones de los lotes de terrenos arrendados a la población china, utilizados para usos residenciales y comerciales<sup>23</sup>. La ausencia inicial de regulaciones promovió una planificación urbana residual, en gran medida oportunista y llevada a cabo principalmente a través de los contratos de arrendamiento firmados entre el Gobierno y los especuladores, y que solo sucesivamente fueron implementados con las *Building Ordinances*, normas reguladoras de los nuevos proyectos de edificación, de las reformas y las reparaciones, del nivel de calidad de los materiales, de seguridad y salud pública.

## 5. La geografía del poder residencial

Las relaciones de dominación colonial en Hong Kong no fueron ejercidas «a través del espacio» sino «como espacio». Siendo Ciudad de Victoria, así como otras colonias de ultramar, un «puesto fronterizo de la civilización occidental» en un mundo de «barbaridad desordenada», no fue inusual que su trazado espacial se expresara a través de una geografía de segregación y exclusión, suportada principalmente por políticas sanitarias. Su inicial desarrollo urbano, realizado a través del control de las áreas edificables, se vio frustrado por la necesidad constante de mano de obra en el Puerto de Victoria, causa principal del hiperbólico incremento de la población china que, en 1844, ascendía a 19.000 habitantes (WUE & *al.*, 1997) y en 1851 alcanzaba la cifra de 31.493, sobre una población total de la colonia de 32.983 residentes; es decir, los chinos en Hong Kong representaban el 95% de la población (McDONOGH & WONG, 2010).

El primer tejido social de Hong Kong se formó alrededor de tres grupos divididos por raza y clase social: la comunidad británica<sup>24</sup>, la comunidad china<sup>25</sup> y la comunidad internacional<sup>26</sup> (LETHBRIDGE, 1969). La población de la colonia fue predominantemente masculina, de clase baja, transitoria y compuesta por una importante fuerza de trabajo «culíes»<sup>27</sup>, que vivían alojados por grupos, hacinados en humildes viviendas y en barrios de altas densidades, próximos a los lugares de trabajo (MAR, 2002). El conjunto de preocupaciones que legitimó las primeras restricciones a la migración y a la emisión de permisos de residencia para los chinos se basó en cómo los «no-europeos» estarían transformando los espacios de la ciudad. Diferencias culturales y raciales fueron visibles en el paisaje urbano colonial, incluso cuando los miembros de la elite local china residían en áreas residenciales occidentales<sup>28</sup>. Fue en 1870 cuando se emprendieron acciones para fomentar una segregación residencial y étnica reglamentada, como respuesta a los primeros intentos de la élite china de instalarse en barrios residenciales de

<sup>21</sup> Consultable en: <<http://oelawhk.lib.hku.hk/items/show/1135>>.

<sup>22</sup> Un mapa interactivo de la arquitecta Vivian Ngo, relativo al proceso de recuperación de tierras desde el mar (1887-2010) es consultable en: <<http://www.scf.usc.edu/~ngov/>>.

<sup>23</sup> El *Gordon's Map* muestra los primeros 3 barrios de población china de Hong Kong: *Lower Bazaar* (Bonham Strand), *Upper Bazaar* (Gage Steet) y el barrio de *Tai Ping Shan* (Sheung Wan).

<sup>24</sup> La comunidad británica incluía a constructores navales, abogados, subastadores, banqueros, sastres, arquitectos, ingenieros civiles, herreros, fontaneros, hoteleros y relojeros.

<sup>25</sup> La comunidad china incluía a la exitosa élite comercial, los estibadores, los tiradores de carros de culíes y los sirvientes domésticos.

<sup>26</sup> La comunidad internacional estaba compuesta por europeos, estadounidenses, policías de la etnia Sikh de la India británica, parsis, comerciantes y marineros del Sureste Asiático.

<sup>27</sup> *Culi, culí o coolie*, fue el apelativo utilizado para designar a los cargadores y trabajadores del puerto, con escasa cualificación, procedentes de la India, China y de otras colonias europeas en Asia.

<sup>28</sup> Algunos miembros de la élite china se habían convertido parcialmente a la cultura europea; otros cubrían importantes roles de mediadores, como es el caso de los compradores y los mercaderes.

etnia europea. Inicialmente, la segregación socio-espacial fue implementada con ordenanzas que salvaguardaban la mayor cantidad de lotes costeros para los europeos, y destinaban las áreas más internas y de menor valor a la comunidad china, todo ello a través de la definición de cláusulas en los contratos de edificación en las que se establecían, con todo detalle, las normas edificatorias de los barrios europeos y chinos (CHAN, 1991; FAURE 2005). La *European Hill District Reservation Ordinance*<sup>29</sup> de 1888 proclamada por el primer gobernador de Hong Kong, Sir George Des Voeux, fue la primera disposición con la que se tachaba de ilegal la construcción de la vivienda tradicional china, el *Tong Lau*<sup>30</sup> (ver FIG. 3), en



Fig. 3/ *Tong Lau* construidos en Hong Kong en el barrio de Tai Pin Shang, 1887.

Fuente: <https://qwulo.com/node/34384>



Fig. 4/ Casas victorianas en el Monte Gough en el Hill District, Hong Kong, 1930.

Fuente: <https://qwulo.com/node/4903/photos>

los barrios europeos (BREMNER & LUNG, 2003), se preservaban las mejores áreas de Hong Kong, como el «Hill District» (ver FIG. 4), exclusivamente para los europeos, y como excepción del *Executive Council*<sup>31</sup>, se permitía su uso restringido a euroasiáticos destacados.

A la comunidad china no se le permitió tener tierras o casas en propiedad en el centro de la ciudad, por lo que los asentamientos chinos se arraigaron en la zona Este (*Wan Chai*) y en el Oeste (*Sheung Wan*) de la isla, en zonas exclusivas llamadas «Chinatowns».

La salud pública fue el caballo de batalla de los ingleses para promover la segregación urbana en Hong Kong. En 1881 la Oficina colonial encargó al ingeniero Osbert Chadwick un estudio sobre las condiciones sanitarias de la ciudad, y que fue publicado en 1882 bajo el título de «*Mr. Chadwicks Report on the Sanitation Condition of Hong Kong*»<sup>32</sup>.

Las recomendaciones sanitarias del informe tuvieron la desaprobación tanto de la comunidad europea como de la china, ya que se consideró que los estándares mínimos fijados para los espacios y la obligada provisión de letrinas eran excesivos. Entre 1882 y 1887 se promovieron nuevas investigaciones sobre la salud pública, a escala urbana y de vivienda, y se promulgaron distintas leyes para mejorar las condiciones sanitarias en los barrios obreros, después que en 1884 un brote de peste bubónica se propagara desde el densamente poblado barrio chino de *Tai Pin Shang*, afectando a toda la isla. En 1887 una primera Ordenanza obligó a los propietarios de los inmuebles a construir, en la parte trasera de los edificios, letrinas de dimensiones mínimas de 8,5 m<sup>2</sup>; medida que provocó las protestas y la oposición firme de la comunidad china que veía incrementar los gastos para la rehabilitación de sus viviendas, con la consecuente reducción de espacio destinado al alquiler (YIN, 2010). Sólo a principios del siglo XX las distintas Ordenanzas de Salud Pública y Construcción formaron la base jurídica de la forma más intensiva de control y vigilancia aplicada a los barrios chinos. La *Public Health and Building Ordinance* N° 1 de

<sup>29</sup> Documento original consultable en: <<http://www.legco.gov.hk/1887-88/h880327.pdf>>.

<sup>30</sup> El *Tong Lau* (o *qi lou*), literalmente «casa-tienda», fue un tipo de vivienda de uso mixto (residencial y comercial) construido desde finales del siglo XIX y hasta 1960 en Hong Kong, Macao, el sur de China y Taiwán. En la primera planta estaban los espacios destinados al comercio, mientras en las plantas superiores las zonas privadas o

apartamentos de alquiler.

<sup>31</sup> El *Executive Council*, creado por el Gobierno Británico, tenía en 1840, entre sus primeros miembros al secretario y al tesorero de la colonia y, en 1850, fue agregado el procurador general.

<sup>32</sup> La sección «Chinese Houses» se convirtió en el referente principal de la primera serie completa de normas de construcción de Hong Kong.

1903<sup>33</sup> reguló los nuevos estándares para el diseño y la ocupación del *Tong Lau*, estableciendo, entre otras cosas, que en las viviendas no podían existir espacios habitados por más de un inquilino. Con la *Buildings Ordinance* de 1935<sup>34</sup> se reglamentaban la altura de los edificios, los materiales utilizables, las dimensiones de los espacios habitables, las normas de iluminación y ventilación (YIN, 2010). Paralelamente, y a favor de la comunidad europea, con la *Hill District Reservation Ordinance* N° 4 de 1904<sup>35</sup>, se preservaban las mejores áreas de Hong Kong, como el «Hill District» hoy conocido como *Victoria Peak*<sup>36</sup>, para que «las esposas de los europeos y sus familias» tuviesen un área exclusiva donde poder residir.

La segregación espacial se llevó a cabo también en los espacios abiertos públicos, con rituales de vigilancia, patrullajes e inspecciones. Entre 1857 y 1897 se aplicó la «Ley de paso», medida que obligó a los residentes chinos a llevar consigo una ficha de registro de la policía y una linterna, cuando transitaban de noche por las calles (LEE, 2010). Estas dinámicas de producción y organización del espacio duraron casi un siglo (1841-1945), ordenando los espacios urbanos de la colonia según una innegable división socio-espacial, no obstante la limitada disponibilidad de tierras y las políticas de planificación minimalistas obligaron a europeos y chinos a vivir unos al lado de los otros, entre fronteras algo borrosas. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial en 1945, cuando el Gobierno británico retomó Hong Kong después de un periodo de ocupación japonesa<sup>37</sup>, aquella ciudad colonial formada en el siglo XIX, que podía leerse como un mapa físico puesto sobre una estructura social organizada espacialmente, se había transformado<sup>38</sup> totalmente, tanto que a principios de los años 50, cuando la élite de chinos instruidos llegó a residir en la Hong Kong salubre y legal, ya reclamaba ser una ciudad moderna, exigiendo la aplicación de una planificación sistemática.

## 6. Las fronteras infra-arquitectónicas: infravivienda y segregación de la riqueza

La política gubernamental de control del uso del suelo fue la causa principal de los altos precios de la vivienda en Hong Kong y de la consecuente proliferación de asentamientos informales, dentro y fuera de la isla. En la península de *New Kowloon*, en el paisaje urbano-rural de la colonia, ya en 1908 la presencia de asentamientos ilegales potenció un lucrativo mercado ilegal del alquiler de viviendas, especialmente en las zonas más al norte de los Nuevos Territorios (TREAGER & BERRY, 1959; SMART & TANG, 2005). Esta situación se mantuvo incontrolada y empeoró hasta principios de 1950, cuando en distintos asentamientos informales de Hong Kong ocurrieron graves incendios<sup>39</sup> que obligaron al Gobierno británico a crear el *Resettlement Department*, una unidad administrativa que se ocupó de programar la liberalización de suelo edificable y promover el proyecto «*Squatter Resettlement Program*», pensado para reubicar a los afectados por los incendios en modestas viviendas públicas (MAR, 2002). Sin embargo, las políticas de regeneración urbana y la reubicación de los ocupantes ilegales representaron, una vez más, la continuidad con el primer régimen sanitario colonial, pues el programa no buscaba el bienestar de los habitantes sino que fue un medio para reducir el riesgo de incendios en las zonas centrales de Hong Kong, prevenir las amenazas sanitarias que podían generarse por el nivel de hacinamiento en algunos barrios ilegales y salvaguardar el orden público (IP, 2004).

En 1954 el Gobierno de Hong Kong se propuso mejorar la planificación a largo plazo de la vivienda de protección oficial y creó el *Hong Kong Housing Authority*, una entidad autónoma que se ocupó de la construcción de viviendas según un enfoque de integración social. Sucesivamente, desde 1960 hasta 1992, y en respuesta a un fuerte incremento poblacional<sup>40</sup>, se dispuso el *New Town Development Program*<sup>41</sup>,

<sup>33</sup> Consultable en: <<http://oelawhk.lib.hku.hk/archive/files/b70d961206f4fa4e7e9591a66d8ef544.pdf>>.

<sup>34</sup> Consultable en: <<http://oelawhk.lib.hku.hk/items/show/2536>>.

<sup>35</sup> Consultable en: <<http://www.grs.gov.hk/ws/ehk/en/1900shtml>>.

<sup>36</sup> El *Victoria Peak* se encuentra en la mitad occidental de la isla de Hong Kong, a 552 mt. de altitud.

<sup>37</sup> La ocupación japonesa de Hong Kong comenzó el 25/12/1941 y duró 3 años, terminando en 1945.

<sup>38</sup> Los japoneses aplicaron en Hong Kong una política de repatriación, debido a la escasez de alimentos y temiendo un posible contraataque de los aliados. Los desempleados

fueron deportados a China y la población de Hong Kong se redujo de 1,6 millones en 1941, a 600.000 en 1945.

<sup>39</sup> El incendio en *Shek Kip Mei* de 1953 fue el más grave de todos, dejando a 50.000 personas sin hogar.

<sup>40</sup> A principios de los años 60 el déficit habitacional en Hong Kong interesaba a 1.8 millones de personas.

<sup>41</sup> Desde 1973 se han construido en Hong Kong las siguientes *New Towns*: *Tsuen Wan*, *Sha Tin*, *Tuen Mun*, *Tai Po*, *Fanling-Sheung Shui*, *Yuen Long*, *Tseung Kwan O*, *Tin Shui Wai* y *Tung Chung*. Actualmente, viven en ellas 3.47 millones de personas.

un programa de descentralización y movilización de los residentes, desde el centro de la ciudad hacia las nuevas áreas urbanizadas de la península de *Kowloon*. A partir de este momento las soluciones modernas adoptadas para las nuevas viviendas sociales han sido planificadas siguiendo esquemas de mayor densidad y verticalidad, basándose en el modelo de desarrollo urbano de las modernas ciudades occidentales: comunidades equilibradas y autónomas en términos de provisión de infraestructura, dotadas de instalaciones comunitarias y espacios públicos. Sin embargo, este tipo de planificación, basada en la construcción de barrios enteros, lejos del centro de la ciudad, ha creado, por un lado, una ruptura con la forma urbana histórica de la ciudad y, por otro lado, un desarrollo urbano otra vez basado en patrones de segregación espacial (CHENG, 2012). De hecho, el criterio de acceso a las viviendas se mide en términos de mayor pobreza, de modo que los pobres de Hong Kong siguen, aún hoy, concentrados en áreas geográficamente circunscritas y monitoreadas.

En 1984, con la firma de la *Sino-British Joint Declaration*<sup>42</sup> se reglamentó, entre otras cuestiones, el tema de las construcciones ilegales y de las relaciones de propiedad en Hong Kong, estableciendo que solo los ocupantes legalmente registrados fuesen elegibles para la asignación permanente de las viviendas de protección oficial.

Sin embargo, la localización de los barrios de vivienda de protección oficial hacia las áreas periurbanas no ha contribuido a resolver los problemas de infravivienda en el centro de la ciudad. Con una densidad media de 6.300 personas/km<sup>2</sup>, el centro de Hong Kong es un lugar en el cual se ha incrementado enormemente el mercado de la vivienda para ocupantes ilegales, y esto porque aún faltan alternativas habitacionales para muchos. Se calcula que 200.000 hongkoneses viven «enjaulados» en 88.000<sup>43</sup> apartamentos infrahumanos<sup>44</sup>: apartamentos de menor tamaño que el de una celda de una cárcel donde únicamente se puede dormir. Simples literas apiladas en tres alturas, protegidas con alambra y candado, casas-jaulas (ver FIG. 5), o con una puerta corredera, casas-ataúdes (ver FIG. 6), ubicadas en apar-

tamentos de 50 metros cuadrados (para 15 o más personas) y cuyo coste mensual es de 150 dólares de Hong Kong (150 euros). Los inquilinos no disponen de cocina (comen en la calle), no tiene ni lavadora ni frigorífico y comparten un baño diminuto y un área de uso común dotada de mesa y televisor.

A principios de los años 70, y paralelamente a la promoción de la vivienda de protección oficial, el Gobierno británico impulsó junto con las empresas privadas, principalmente multinacionales, varios tipos de soluciones habitacionales destinadas a las clases medio-altas: «comunidades con el mismo estilo de vida», «comunidades prestigiosas», «comunidades



FIG. 5/ *Casa jaula*.

Fuente: <http://www.briancasseyphotographer.com/photographs/cage-dogs/>



FIG. 6/ *Casa-ataúd*.

Fuente: <https://www.theatlantic.com/photo/2017/05/the-coffin-homes-of-hong-kong/526881/>

<sup>42</sup> Con la *Sino-British Joint Declaration*, firmada por la ministra inglesa Margaret Thatcher y el Primer Ministro de la República Popular de China (19/12/1984) se estableció, de acuerdo con el principio «un país, dos sistemas», que las políticas fundamentales de la HKSAR estarían estipuladas en la *Hong Kong Basic Law* garantizando que sistema y políticas socialistas no se practicarían en Hong Kong durante 50 años, hasta 2047. Texto integral consultable en:

<http://www.cmab.gov.hk/en/issues/joint.htm>.

<sup>43</sup> <http://www.scmp.com/news/hong-kong/education-community/article/2022430/theyre-just-us-exhibition-shines-light-hong-kongs>.

<sup>44</sup> Imágenes sugestivas de estas tipologías de espacios han sido tomadas por el fotógrafo australiano Brian Cassey y son consultables en: <http://www.briancasseyphotographer.com/>.

de jubilados», «comunidades de golf y ocio», «nuevas ciudades suburbanas». Desde entonces el Gobierno, por medio del sistema de arrendamiento, «*leasehold*»<sup>45</sup>, cede a las empresas (durante 21 ó 75 años) los derechos de construcción de una determinada área, cuyas características de desarrollo y cuyos estándares de densidad y cobertura han sido previamente fijados. Las empresas privadas, ofreciendo un alto nivel de servicios y comodidades (piscinas, pistas de tenis, espacios abiertos, salas de fiestas, gimnasios y salas informatizadas), pueden limitar el acceso a los edificios, aumentando su nivel de impenetrabilidad y recordando que estos lujos están restringidos sólo a los que pueden pagar para ello. El instrumento legal para dotar a las viviendas de cláusulas de exclusividad, de espacios y de servicios, está autorizado por el Departamento de Planificación del Gobierno (PlanD), que es responsable de regular el uso del suelo y que, con una directriz informal, establece que cerca del 5% de los usos complementarios de un edificio no son computables en el cálculo de la superficie bruta construida; directiva que anima a las promotoras a proporcionar los más fantasiosos servicios exclusivos en sus desarrollos inmobiliarios.

La promoción de la arquitectura moderna en Hong Kong coincidió con el «fin del Imperio británico»; sin embargo, los patrones de un colonialismo «benevolente», que empezó a promover en los años 50 una «arquitectura para el desarrollo y el bienestar», con espacios privados y públicos pensados para una «sociedad inclusiva», nunca llegaron a su etapa de madurez, tanto que hoy, en esta ciudad global, se reproducen las mismas prácticas espaciales excluyentes impuestas durante la colonia, aunque esta vez en clave postcolonial.

## 7. Conclusiones

La Región Administrativa Especial de Hong Kong (HKSAR) es una ciudad-estado, un territorio global ambiguamente postcolonial, reunificado con China en 1997, bajo la fórmula «un país, dos sistemas». Su soberanía nacional está delimitada por una frontera intra-nacional, la *Frontier Closed Area* (FCA), que desaparecerá en 2047, según lo establecido en la *Sino-British Joint Declaration*. La ciudad de Hong

Kong y su frontera son el ejemplo de cómo la eliminación de las administraciones coloniales no ha significado la descolonización del territorio, sino que, en su lugar, se ha creado un mundo poscolonial (GROSFOGUEL, 2002). De hecho, las estructuras coloniales globales, múltiples y heterogéneas, que aquí se establecieron durante 155 años, no han desaparecido con los procedimientos jurídico-políticos de la descolonización, sino que el «colonialismo colaborativo» se ha transformado en la «colonialidad global». Es decir, existe una continuidad de las formas coloniales de dominación, especialmente visibles en el ordenamiento urbano de la ciudad. Una postcolonialidad, la de Hong Kong, que está marcada por una imposibilidad doble: es difícil someterla al nacionalismo chino, así como devolverla al colonialismo británico. Los procesos de descolonización, globalización y transnacionalización no han generado aquí nuevos espacios de relación como en otras colonias. Hong Kong preserva su dimensión de territorio des-territorializado, híbrido, de identidades nacionales coloniales, y muestra evidentes contradicciones socio-espaciales que complican la cohesión y cooperación territorial transfronteriza auspiciada por el Gobierno de la República Popular de China.

Las prácticas de territorialización de la frontera internacional, que los británicos ensayaron desde 1841 hasta 1997, han impulsado no solo un modelo peculiar de desarrollo urbano basado en equilibrios regionales y transnacionales, sino que han creado las condiciones para que las delimitaciones territoriales coincidan con las fronteras sociales, dejando que la ciudad postcolonial siga desarrollándose en la persistencia de dichas estructuras. Buena parte del paisaje urbano de Hong Kong, a excepción de las zonas rurales de los Nuevos Territorios, está considerablemente cerrado y se cimienta en un modelo de desarrollo que alimenta formas de control ideológico y de ingeniería social, como un clásico ejemplo de la «evolución natural» del modelo de la fortaleza arquitectónica precolonial.

En la HKSAR, las políticas urbanas están cada vez más separadas de las lógicas regulares de gestión y control público, y las grandes corporaciones económicas internacionales pueden llegar a imponer, con una cierta impunidad política, «zonas de extraterritorialidad» que son justificadas sólo por su papel económico.<sup>46</sup> El

<sup>45</sup> Un patrimonio, o interés, en bienes inmuebles mantenidos en virtud de un contrato de alquiler por el cual el propietario da a otro el derecho a ocupar o utilizar la tierra por un período de tiempo.

<sup>46</sup> Es el caso de los *resorts* turísticos (Disneyland HK), los condominios cerrados, los grandes complejos comerciales y los campus de investigación.

nivel de «encierro» de muchas áreas residenciales se ha fortalecido en los últimos treinta años, actuando como pivote de los intereses de los planificadores urbanos, las promotoras, los residentes, las empresas de gestión inmobiliaria, los agentes inmobiliarios: todos ellos son responsables de estructurar la permeabilidad del paisaje urbano y arquitectónico a través de un modelo que sigue imponiendo en el espacio la lógica del «campamento» y del «enclave», y continúa dividiendo a la población en intrincadas jerarquías de valores y discriminación. Las diferencias socioeconómicas son perceptibles a través de categorías espaciales, de modo que vivir «en el centro» de la ciudad o tener un apartamento en el «último piso» de una torre de viviendas, es representativo de poder y prestigio. Diversas soluciones espaciales son «prácticas de excepción urbanísticas» que desplazan la ciudad elitista en exclusivas áreas urbanas o extraurbanas, o las elevan en las alturas de prestigiosos edificios, articulando un archipiélago de «miniciudades privadas» que, en su totalidad, son como una gran frontera urbana. En el paisaje urbano, sofisticadas torres *cul-de-sac*, privadas y de uso mixto, necesitan, para su funcionamiento, concentrar en ellas un gran número

de conexiones, razón por la cual muchos de los espacios de vida más transitados y frecuentados de Hong Kong están «suspendidos por el aire», vigilados por estar acoplados a espacios privados o semi-públicos, y conectados a través de calles peatonales elevadas que parecen hayan sido pensadas, más que para conectar, para «dispersar» peatones. La complejidad urbana y sus múltiples fronteras se manifiesta ahora «a través del volumen» y «con el volumen». El filósofo alemán PETER SLOTERDIJK (2004) nos ayuda a entender como en estos tipos de ciudades competitivas globales, las arquitecturas de ensamblaje se vuelven representativas de sus particularidades topológicas. Por un lado, se presentan como localización de colectores, que parecen avanzar hacia una muchedumbre que se aproxima; por el otro, como áreas que albergan edificios de viviendas que sirven como «espacios cápsulas» para familias pequeñas, solteros, o como lugares representativos de diversas instituciones de trabajo. Hong Kong es como un meta-colector de espacios de convivencia y aislamiento, que se articula en un desorden de nudos y de redes que conectan «micro esferas urbanas».

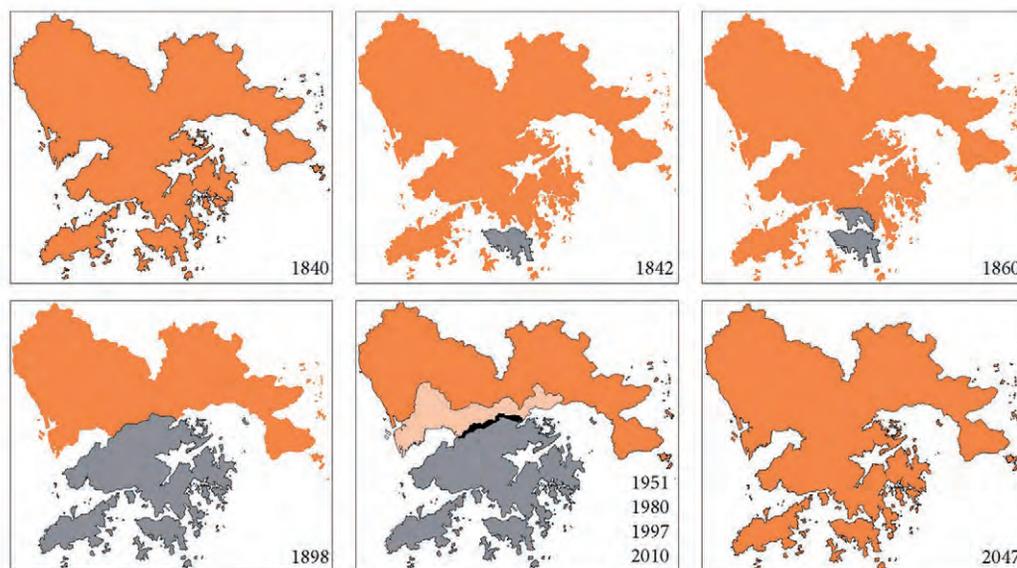


Fig. 7 Proceso de creación y disolución de la FCA y devolución de los territorios de Hong Kong a China (1840-2017).

Fuente: © Itxaso Ceberio Bergés, 2018. Mapa diseñado sobre la base de datos publicados en: [https://www.pland.gov.hk/pland\\_en/misc/FCA/frontier\\_eng/frontier\\_e2.htm](https://www.pland.gov.hk/pland_en/misc/FCA/frontier_eng/frontier_e2.htm)

En este contexto la planificación de la *Frontier Closed Area*, que puede ser una interesante ocasión de cooperación territorial y cohesión social, pierde sentido, y su anhelado desarrollo futuro completa sencillamente la geografía de los márgenes y de las delimitaciones: un gesto más para el reconocimiento de la diversidad. El concepto de frontera en la HKSAR, entendida como una línea abstracta que encierra un campo, es remplazado por el concepto de «zona límite», que tiene una función y es principalmente espacio de comunicación (ver FIG. 7). La «ciudad madura» ha desarrollado, aquí, el carácter de espacio de mutaciones continuas y límites vacilantes, en un paisaje de riqueza y pobreza (del mismo modo espacialmente segregadas) que, junto con una combinación de restricciones naturales (incluidas las montañas y las islas), caracterizan la HKSAR como un exclusivo enclave capitalista, dentro de la República Popular de China, una ciudad-estado, cuyas fronteras están «en todos lados».

## Bibliografía

- AGNEW, J. (2008): «Borders on the mind: re-framing border thinking», en: *Ethics and Global Politics*, 1(4):175-191.
- APPADURAI, A. (1996): «Sovereignty without territoriality: Notes for a Postnational Geography», en: YAEGER, P. (ed.): *The Geography of Identity*, The University of Michigan Press, Michigan, pp. 40-58.
- BALIBAR, E. (1998): «The borders of Europe», en: CHEAH, P., ROBBINS, B. (eds.): *Cosmopolitics: thinking and feeling beyond the nation*, University of Minnesota Press, Minneapolis, pp. 216-229.
- BOGGS, W. (1940): *International Boundaries, A Study of Boundary Functions and Problems*, Columbia University Press, New York, iii p.
- BREITUNG, W. (2009): «Macau Residents as Border People-A Changing Border Regime from a Sociocultural Perspective», en: *Journal of Current Chinese Affairs*, 38(1):102-127.
- (2011): «Borders and the city: intra-urban boundaries in Guanzhou (China)», en: *Quaestiones Geographicae*, 30(4):55-61.
- BREMMER, A. G. & D.P.Y. LUNG (2003): «Spaces of exclusion: The significance of cultural identity in the formation of European residential districts in British Hong Kong, 1877-1904», en: *Environment and Planning D: Society and Space*, 21(2):223-252.
- BRIGHAM, A. P. (1919): «Principles in the Determination of Boundaries», en: *Geographical Review*, 7(4):201-219.
- BRUNET-JAILLY, M. (2010): «The State of Borders and Borderlands studies 2009: A Historical View and View from the Journal of Borderland Studies», en: *Eurasia Border Review*, 1(1):1-15.
- CARROL, J. M. (1999): «Chinese Collaboration in the Making of British Hong Kong», en: NGO, T-W, *Hong Kong's History. State and society under Colonial Rule*, Routledge, London, pp.13-29.
- CHADWICK, O. (1882): *Mr. Chadwick's Reports on the Sanitary Condition of Hong Kong. With appendices and plans*, Colonial Office, Hong Kong, 52 p.
- <<https://ia902603.us.archive.org/5/items/b2136591x/b2136591x.pdf>>
- CHAN, W. K. (1991): *The making of Hong Kong society: Three studies of Class Formation in the early Hong Kong*, Oxford University Press, New York, 215 p.
- CHAN, R. C. K. & YAO, Y. M. & S. X. B. ZHAO (2003): «Self-help housing strategy for temporary populations in Guanzhou», en: *Habitat International*, (27):19-35.
- CHEN, X. (2005): *As border bend. Transnational Spaces on the Pacific Rim*, Rowman & Littlefield Publishers, New York, 333 p.
- CHENG, A. K. C. (2012): *The blame game: how colonial legacies in Hong Kong shape street vendor and public space policies*, M.A Thesis, Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology. <<http://hdl.handle.net/1721.1/73700>>.
- CUTBETH, A. R. & K. G. MCKINNEL (1997): «Ambiguous space, ambiguous rights-corporate power and social control in Hong Kong», en: *Cities*, 14(5):295-311.
- ELDEN, S. (2013): «Secure the volume: Vertical geopolitics and the depth of power», en: *Political Geography*, 34 (Mayo):52-54.
- ENDACOTT, G. B. (1964b): *An Eastern Entrepot*, Her Majesty's Stationery Office, London, 97 p.
- EPSTEIN, C. F. (1992): «Thinkerbells and pinups: the construction and reconstruction of gender boundaries at work», en: LAMONT, M., FOURIER, M. (eds.), *Cultivating Differences*, University of Chicago Press, Chicago, pp. 233-256.
- FAURE, D. (2005): «The Common People in Hong Kong History: their livelihood and aspirations until the 1930s», en: LEE, P.T. (ed.): *Colonial Hong Kong and Modern China. Interaction and Reintegration*, Hong Kong University Press, Hong Kong, pp. 9-38
- FONTANARI, E. (2016): «Soggettività en transit. (Im)mobilità dei rifugiati in Europa tra sistemi di controllo e pratiche quotidiane di attraversamento dei confini», en: *Mondi Migranti*, (1):39-60, Franco Angeli, Milán, pp. 39-60.
- FRANCO, M. (2016): *L'assedio. Come l'immigrazione sta cambiando il volto dell'Europa e la nostra vita quotidiana*, Mondadori, Milán, 167 p.
- GROSFUGUEL, R. (2002): «Colonial difference, Geopolitics of Knowledge and global Coloniality in the Modern/Colonial Capitalist World-System», en: *Review*, 25(3):203-224.

- HALL, S. (1996): «When was 'The Post-Colonial'? Thinking at the Limit», en: CURTI, L., CHAMBERS, I. (eds.): *The Post-Colonial Question*, Routledge, London, p.269.
- HOWELL, P. (2009): *Geographies of Regulation: Policing Prostitution in Nineteenth-Century Britain and the Empire*, Cambridge University Press, Cambridge, p. 312.
- HUI, P-K. (1999): «Compradors Politics and Middleman Capitalism», en: NGO, T-W. (ed.): *Hong Kong's History. State and society under Colonial Rule*, Routledge, London, pp. 30-45.
- IP, I. C. (2004): «Welfare good or colonial citizenship? A case study of early resettlement housing», en: KU, A. S., PUN, N. (eds.): *Remaking citizenship in Hong Kong: Community, nation and the global city*, Routledge, Curzon, pp. 37-53.
- KAHLER, M. & B. F. WALTER (2006): *Territoriality and conflict in an era of globalization*, Cambridge University Press, Cambridge, 334 p.
- KYMLICKA, W. (2006): *Fronteras Territoriales*, Editorial Trotta, Madrid, 84 p.
- LAM, J. (2002): «Globalization and fiscal management in Hong Kong», en: *New Zealand Journal of Asian Studies*, 4(1):62-83.
- LAMONT, M. & V. MOLNÁR (2002): «The study of Boundaries in the Social Sciences», en: *Annual Reviews of sociology*, 28(1):167-195.
- LEE, P. T. (2005): *Colonial Hong Kong and Modern China. Interaction and Reintegration*, Hong Kong University Press, Hong Kong, 295 p.
- LEE, L. O-F. (2010): *City Between Worlds: My Hong Kong*, Harvard University Press, Cambridge, 332 p.
- LETHBRIDGE, H. J. (1969): «Hong Kong under Japanese Occupation: Changes in Social structure», en: JARVIE, C., AGASSI, J. (eds.): *Hong Kong: A Society in Transition*, Frederick A. Praeger, New York, pp. 77-128.
- MAR, P. (2002): *Accommodating Places: a migrant ethnography of two cities (Hong Kong and Sidney)*, PhD Thesis, Department of Anthropology, University of Sidney, 301 p., <<https://ses.library.usyd.edu.au/handle/2123/1209>>.
- MCGEE, T. G. (1967): *The Southeast Asian City*, Bell, London, 204 p.
- NEWMAN, D. (2006): «The resilience of territorial conflict in an era of globalization», en: KAHLER, M., WALTER, B. F. (eds.): *Walter Territoriality and conflict in an era of globalization*, Cambridge University Press, U.K, pp. 85-110.
- MCDONOGH, G., WONG, C.H.Y. (2010): «Istantanee di una città divisa. Spazi della differenza nella Hong Kong coloniale e post-coloniale», en: NUFRIO, A.V. (ed.): *Le frontiere infra-architettoniche. Barcellona, l'Avana, Hong Kong*, Nomad//Yuzu-Lab, Ginebra, 246 p.
- O'DOWD, L. (2003): «The Changing Significance of European Borders», en: O'DOWD, L., ANDERSON, J., WILSON, T. (eds.): *New Borders for a New Europe*, Taylor & Francis, Routledge, London and New York, pp. 13-36.
- OHMAE, K. (1995): *The end of the Nation-State*, Free Press, New York, 214 p.
- PAASI A. & E. K. PROKKOLA (2008): «Regional dynamics, cross-border work and everyday life at the Finnish-Swedish border», en: *Space and Polity*, 12(1):13-29.
- PAASI, A. (2009a): «The resurgence of the 'region' and 'regional identity: theoretical perspectives and empirical observations on the regional dynamics in Europe», en: *Review of International Studies*, 35(S1):121-146.
- PAASI, A. (2009b): «Bounded spaces in a 'borderless': border studies, power and the anatomy of territory», en: *Journal of Power*, 2(2) 213-234.
- PRATT, M. (2010): «The Scholar-Practitioner Interface in Boundary Studies», en: *Eurasia Border Review*, 1(1):29-36.
- ROBBINS, A. (2003): «Almost Liberal: The British Government of Hong Kong in the Mid-Nineteenth Century», en: *Stanford Undergraduate Research Journal*, (Spring):32-38.
- ROSNEAU, J. N. (1999): *Along the domestic-foreign frontier: exploring governance in a turbulent world*, Cambridge University Press, Cambridge, 452 p.
- RUMFORD, C. (2006): «Theorizing borders», en: *European Journal of Social Theory*, 9(2):155-169.
- SASSEN, S. (2013): «When the center no longer holds: Cities as frontier zones», en: *Cities*, 34(2):67-70.
- SCOTT, J. W. (2012): «European Politics of Borders. Borders Symbolism and Cross-Border Cooperation», en: WILSON, T. M., DONNAN, H. (eds.): *A Companion to Border Studies*, Wiley-Blackwell Publishing Ltd., Hoboken, pp. 83-89.
- SLOTERDIJK, P. (2004): *Spheres III: Foams, Plural Spherology*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt, 912 p.
- SMART, A. & W-S. TANG (2005): «Irregular Trajectories: Illegal building in Mainland China and Hong Kong», en: MA, L. J. C., WU, F. (Eds.): *Restructuring the Chinese city: Changing Society, Economy and Space*, Routledge, London and New York, pp. 71-86.
- STRANGE, S. (1996): *The retreat of the state*, Cambridge University Press, Cambridge, 218 p.
- TANG, W-Y. (1996): *Hong Kong: an unidentified subject under colonialism*, M.A. thesis, Hong Kong Institute of Education, The University of Hong Kong, 52 p.
- TREGGAR, T. R. & L. BERRY (1959): *The Development of Hongkong and Kowloon as told in maps*, Hong Kong University Press, Hong Kong, 31 p.
- TSANG, S. F. (2007): *A Modern History of Hong Kong*, I.B. Tauris, London, New York, 334 p.
- TSE, C. K. C. (2006): *The Fortified Line: Police Observation Posts in the Frontier Closed Area at the Border of Hong Kong and Shenzhen*, M. Arch., Faculty of Architecture, The University of Hong Kong, 68 p.
- WUE, R., LAI, E. K. & J. WALEY-COHEN (1997): *Picturing Hong Kong: Photography 1855-1910*, Asia Society Galleries, New York, 144 p.
- YEOH, B. S. A. (2003): *Contesting Space in Colonial Singapore: Power Relations and the Urban Built Environment*, Singapore University Press, Singapore, 380 p.

- YIN, L. H. (2010): «Pre-war *Tong Lau*: A Hong Kong Shophouse Typology», Resource Paper for the Hong Kong Antiquities and Monuments Office, Hong Kong Development Bureau. Commissioner for Heritage's Office, 19 April, pp. 1-17.
- VINOKUROV, E., Y. (2007): *A Theory of Enclaves*, Lexington Books, Lanham, 328 p.

**Abreviaturas**

- FCA:** *Frontier Closed Area*  
**HKSAR:** *Hong Kong Special Administrative Region*  
**PRD:** *Pearl River Delta*  
**SEZ:** *Special Economic Zone*  
**PlanD:** Planning Department

**CIUDAD Y TERRITORIO**

**ESTUDIOS TERRITORIALES**

Vol. L, Nº 196, verano 2018

ISSN: 1133-4762

Págs. 335-356

## Estudio comparado de la regulación del Informe de Evaluación de Edificios (IEE) en la normativa autonómica vigente

Eduardo DE SANTIAGO RODRÍGUEZ (1)  
& María Consuelo JIMÉNEZ RENEDO (2)

(1) Consejero Técnico. Subdirección General de Urbanismo. Ministerio de Fomento  
(2) Jefa de Área de Información y Documentación. Subdirección General de Urbanismo. Ministerio de Fomento

**RESUMEN:** Tras la Sentencia 143/2017 del Tribunal Constitucional, que anula gran parte de la legislación estatal referida al Informe de Evaluación de los Edificios (IEE), se analiza de forma comparada la situación de este instrumento (y de la Inspección Técnica de Edificios o ITE) en la normativa autonómica vigente. El estudio comparado presenta las diferencias y matices existentes en las distintas normas autonómicas en cuanto a modelo de informe y contenidos, obligación, antigüedad y tipologías de los edificios a los que se exige, periodicidad, creación de registros, etc.

**DESCRIPTORES:** Informe de Evaluación de Edificios (IEE). Inspección Técnica de Edificios (ITE). Normativa Autonómica. Legislación. Deber de conservación.

### Comparative analysis of the regulatory framework of the Buildings' Assessment Report (IEE) in the Spanish Autonomous Communities

**ABSTRACT:** After the Constitutional Court Decision 143/2017, which cancels a large part of the state legislation referring to the Buildings' Assessment Report (IEE), the paper examines and compares the situation of this instrument (and the Buildings' Technical Inspection or ITE) in the current regional regulations. The comparative study presents the differences existing in the different autonomic regulatory frameworks in terms of contents, obligation, age and typologies of the buildings obliged, periodicity, creation of regional registers, etc.

Correo electrónico: [edesantiago@fomento.es](mailto:edesantiago@fomento.es); [mcjimenezr@fomento.es](mailto:mcjimenezr@fomento.es)

**KEYWORDS:** Buildings' Assessment Report (IEE). Buildings' Technical Inspection (ITE). Regional and national legislation. Legal duty of conservation.

## 1. La regulación estatal del IEE en la Ley 8/2013 y la Sentencia 143/2017 del Tribunal Constitucional

La Ley 8/2013 de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, reguló el Informe de Evaluación de los Edificios (IEE) en su Título I (artículo 4,5 y 6), incluyendo, además, una Disposición Transitoria (1ª) y una Disposición Final (18ª) relacionadas con el mismo<sup>1</sup>.

El objeto y los contenidos del IEE se desarrollaban en el artículo 4 (artículo 29 del RD 7/2015), en los siguientes términos:

- «1. Los propietarios de inmuebles ubicados en edificaciones con tipología residencial de vivienda colectiva podrán ser requeridos por la Administración competente, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria primera, para que acrediten la situación en la que se encuentran aquéllos, al menos en relación con el estado de conservación del edificio y con el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal, así como sobre el grado de eficiencia energética de los mismos.
2. El Informe de Evaluación que determine los extremos señalados en el apartado anterior, identificará el bien inmueble, con expresión de su referencia catastral y contendrá, de manera detallada:
- a) La evaluación del estado de conservación del edificio<sup>2</sup>.
  - b) La evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización del edificio, de acuerdo con la normativa vigente, estableciendo si el edificio es susceptible o no de realizar ajustes razonables para satisfacerlas.
  - c) La certificación de la eficiencia energética del edificio, con el contenido y mediante el pro-

cedimiento establecido para la misma por la normativa vigente.  
[...].»

Respecto a la periodicidad del IEE se establecía (artículo 4.4) una mínima de diez años, pudiendo marcar las CC.AA. y los ayuntamientos una periodicidad menor. Se planteaba también (artículo 4.6) que los propietarios debían remitir una copia del IEE al organismo que determinase la Comunidad Autónoma, con el fin de que dicha información formase parte de un Registro integrado único y que esta información (artículo 5) habría de servir para nutrir los censos de construcciones, edificios, viviendas y locales precisados de rehabilitación.

En cuanto a los edificios obligados y al calendario para la realización del IEE, la DT 1ª de la Ley 8/2013 (DT del RD 7/2015) establecía que

«sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas aprueben una regulación más exigente y de lo que dispongan las ordenanzas municipales»,

debían disponer del IEE: a) los edificios de tipología residencial de vivienda colectiva con una antigüedad superior a 50 años, b) los edificios cuyos titulares pretendieran acogerse a ayudas públicas con el objetivo de acometer obras de conservación, accesibilidad universal o eficiencia energética; y c) el resto de los edificios, cuando así lo determinase la normativa autonómica o municipal.

La aprobación de la Ley 8/2013 suscitó un conflicto competencial con algunas CC.AA., resolviéndose mediante Comisiones Bilaterales en algunos casos<sup>3</sup>, y presentando el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña un recurso de inconstitucionalidad (5493-2013) en relación con estos y otros preceptos de la Ley 8/2013, cuyo fallo emitió el Tribunal Constitucional el pasado 14 de diciembre de 2017<sup>4</sup>. El

<sup>1</sup> Tras su refundición con la Ley de Suelo, el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, incorporó dichos artículos literalmente, renumerándolos como artículo 29, 30 y DT 2ª y DF 1ª.

<sup>2</sup> En relación con la conservación, y dado que varias CC.AA. ya tenían regulada una Inspección Técnica o equivalente para evaluar este aspecto, se permitía (DT 1ª.2) que, con el objeto de evitar duplicidades entre el IEE y la ITE, esta parte pudiera integrarse en el IEE.

<sup>3</sup> Véanse las Resoluciones de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local de 4 de octubre de 2013 (BOE 21 octubre, 22 de octubre y 24 de octubre), de 31 de marzo de 2014 (BOE 8 de abril), de 4 abril 2014 (BOE 21 de abril), 14 de abril (BOE 6 de mayo) en relación con los acuerdos alcanzados con las CC.AA. de Canarias, País Vasco y Madrid.

<sup>4</sup> Sentencia 143/2017, de 14 de diciembre de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 5493-2013. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 8/2013 (BOE 17 de enero de 2018).

fallo, en su parte correspondiente al IEE, señala que

«el precepto interfiere también en el modo en que las Comunidades Autónomas controlan el cumplimiento del deber de conservación que pesa sobre determinados propietarios, pues el Estado no está competencialmente habilitado para regular técnicas o instrumentos urbanísticos dirigidos a verificar el cumplimiento de esos deberes de los propietarios»

e indica que

«en conclusión, salvo lo dispuesto en el artículo 4.1, el Estado no ostenta título competencial alguno que le permita imponer la evaluación del estado de conservación de los edificios y del cumplimiento de las condiciones de accesibilidad que, junto a la certificación de eficiencia energética, integran el contenido del informe de evaluación de edificios en los términos y con el contenido previstos en la de la Ley 8/2013. Por tanto, salvo el artículo 4.1, el resto del artículo 4 de la Ley 8/2013 es inconstitucional, y también lo son, por su carácter instrumental de las previsiones del artículo 4 que se declaran inconstitucionales, el artículo 6, la disposición transitoria primera y la disposición final decimoctava»<sup>5</sup>.

Por tanto, en estos momentos, en relación con el IEE, sólo queda vigente en el RD 7/2015 lo siguiente:

«Artículo 29. El Informe de Evaluación de los Edificios.

1. Los propietarios de inmuebles ubicados en edificaciones con tipología residencial de vivienda colectiva podrán ser requeridos por la Administración competente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo siguiente, para que acrediten la situación en la que se encuentran aquéllos, al menos en relación con el estado de conservación del edificio y con el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal, así como sobre el grado de eficiencia energética de los mismos».

## 2. Marco normativo vigente en las Comunidades Autónomas

La primera norma urbanística que reguló en España una inspección periódica de edificios fue la Ley urbanística valenciana (Ley 6/1994), en su artículo 87 (RODRÍGUEZ ANDIÓN, 2004). Claramente inspiradas por esta regulación, otras 12 Comunidades Autónomas la fueron incorporando progresivamente a su legislación. Por orden cronológico: Castilla La Mancha (artículo 138 de la Ley 2/1998), Aragón (artículo 190 de la Ley 5/1999), Castilla-León (artículo 110 de la Ley 5/1999), Canarias (artículo 154 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por el DL 1/2000), Madrid (artículo 169 de la Ley 9/2001, que cambió la edad a 30 años y la periodicidad a 10), Extremadura (art. 164. de la Ley 15/2001), Asturias (artículo 38.1 de la Ley 3/2002), Andalucía (artículo 156 de la Ley 7/2002), Galicia (Ley 9/2002, artículo 200), País Vasco (Ley 2/2006 artículo 200), La Rioja (Ley 5/2006 artículo 197) y Cataluña (Ley 18/2007).

En cuanto a los ayuntamientos, hasta el año 2011 tan sólo tenían aprobada una ordenanza de Inspección Técnica de Edificios (ITE) 51 municipios en toda España, careciendo de ella 28 capitales provinciales. Ese año, el RD 8/2011 introdujo la ITE por vez primera a nivel estatal<sup>6</sup>, estableciendo sus requisitos esenciales y su obligatoriedad para los municipios mayores de 25.000 habitantes<sup>7</sup>, hecho que impulsó su incorporación a la legislación de otras CC.AA. y la aprobación de ordenanzas en numerosos municipios. Finalmente, la promulgación de la Ley 8/2013 (MENÉNDEZ REXACH, 2014) ha promovido hasta la actualidad otra nueva generación normativa, tanto autonómica como municipal. En el cuadro siguiente se presenta la regulación vigente en las CC.AA. sobre inspecciones técnicas periódicas o IEE en los edificios a fecha enero de 2018, así como la que estaba vigente en 2011, lo que permite también observar su evolución en el tiempo y, en particular, identificar las CC.AA. que aprobaron una regulación posterior a la estatal de 2013, adaptándose a ésta:

<sup>5</sup> Igualmente, de los artículos 29 (excepto de su apartado primero) y 30, DT 2ª y DF 1ª del RD 7/2015, en cuanto lo reproducían literalmente.

<sup>6</sup> Esta regulación fue recurrida ante el Tribunal Constitucional, que falló mediante la Sentencia 5/2016, de 21 de enero de 2016, declarando la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 21 y 22, de la DA 3ª y de las DT 1ª y 2ª del RDL 8/2011.

<sup>7</sup> Que eran 304 en total.

FIG. 1/ Marco Normativo vigente en las Comunidades Autónomas

	Normativa 2011	Normativa 2018
<b>Andalucía</b>	Ley 7/2002, de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía <i>Art. 156: Inspección periódica de construcciones y edificaciones</i>	Ley 7/2002, de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía <i>Art. 156: Inspección periódica de construcciones y edificaciones</i>
<b>Aragón</b>	Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón <i>Art. 257: Inspección periódica de edificaciones</i>	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 <i>Art. 260: Inspección periódica de edificaciones</i>
<b>Illes Balears</b>	No se contemplaba	Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears <i>Art. 125 Evaluación de los edificios e inspección de construcciones y edificaciones</i>  Decreto 17/2016, de 8 de abril por el que se crea y regula el Registro de Informes de Evaluación de Edificios de las Islas Baleares
<b>Canarias</b>	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 <i>Art. 154: Inspección técnica de edificaciones</i>	Ley 4/2017, de 13 de julio, de Suelo y Espacios Naturales Protegidos de Canarias <i>Art. 269: Inspección técnica de edificaciones</i>
<b>Cantabria</b>	No se contemplaba	Decreto 1/2014, de 9 de enero, por el que se regulan las condiciones y se crea el Registro de los Informes de Evaluación del Edificio
<b>Castilla-La Mancha</b>	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 <i>art. 138</i>	Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística <i>Artículo 138 redactado por el apartado dos del artículo 8 de la Ley [CASTILLA-LA MANCHA] 3/2016, de 5 de mayo, de Medidas Administrativas y Tributarias de Castilla-La Mancha</i>
	Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León <i>Art. 110: Inspección técnica de edificios</i>	Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León <i>Art. 110: Inspección técnica de edificios</i>
<b>Castilla y León</b>	Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León <i>Art. 315 a 318: Inspección técnica de edificios</i>	Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León <i>Art. 315 a 318 ter: Inspección técnica de edificios modificado, primero por el Decreto 10/2013, de 7 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León en relación con la Inspección Técnica de Construcciones (BOCyL 13-03-2013) y después por el Decreto 6/2016, de 3 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León para su adaptación a la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo (BOCyL 04-03-2016)</i>

	Normativa 2011	Normativa 2018
Cataluña	LEY 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda	LEY 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda DECRETO 67/2015, de 5 de mayo, para el fomento del deber de conservación, mantenimiento y rehabilitación de los edificios de viviendas mediante las inspecciones técnicas y el libro del edificio
Extremadura	Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura <i>Artículo 164: Inspección periódica de construcciones y edificaciones</i>	Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura <i>Artículo 164: Inspección periódica de construcciones y edificaciones</i>  DECRETO 73/2017, de 6 de junio, por el que se determinan los órganos competentes relacionados con el Informe de Evaluación de los Edificios y se crea el Registro de los Informes de Evaluación de los Edificios de la Comunidad Autónoma de Extremadura
Galicia	Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia <i>Art. 200: Inspección periódica de construcciones</i>	No se contempla
La Rioja	Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja: <i>Artículo 197</i>  Ley 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda de la Comunidad Autónoma de La Rioja: <i>(Artículos 36 y 37)</i>	Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja: <i>Artículo 197: Informe de evaluación de los edificios</i>  Ley 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda de la Comunidad Autónoma de La Rioja: <i>(Artículos 36 y 37: Informe de evaluación de los edificios)</i>  Ambas modificadas posteriormente por Ley 5/2014 de administración electrónica y simplificación administrativa
Comunidad de Madrid	Ley 9/2001, de 17 de julio del Suelo de la Comunidad de Madrid <i>Art. 169: Inspección periódica de construcciones y edificaciones</i>	Ley 9/2001, de 17 de julio del Suelo de la Comunidad de Madrid <i>Art. 169: Inspección periódica de construcciones y edificaciones</i>  DECRETO 103/2016 de 24 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el informe de evaluación de los edificios en la Comunidad de Madrid y se crea el Registro Integrado Único de Informes de Evaluación de los Edificios de la Comunidad de Madrid

	Normativa 2011	Normativa 2018
Región de Murcia	No se contemplaba	Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia <i>Art. 285. Clases de infracciones. Art. 286: Sanciones</i>  DECRETO 34/2015, de 13 de marzo, por el que se regula el informe de evaluación de los edificios y se crea el Registro de Informes de Evaluación de los Edificios de la Región de Murcia
Comunidad Foral de Navarra	No se contemplaba	Decreto Foral 108/2014, de 12 de noviembre, por el que se regula el Informe de Evaluación de los Edificios
País Vasco	Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo <i>Art. 200: Inspección Técnica de los Edificios</i>	Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda <i>(Artículo 52 Inspección Técnica de los Edificios)</i>  DECRETO 241/2012, de 21 de noviembre, por el que se regula la Inspección Técnica de Edificios en la Comunidad Autónoma del País Vasco, (modificado por el Decreto 80/2014, de 20 de mayo)
Principado de Asturias	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 <i>Art. 143: Informe técnico sobre el estado de conservación de las construcciones y edificaciones</i>	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 <i>Art. 143: Informe técnico sobre el estado de conservación de las construcciones y edificaciones</i> Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias. <i>Art. 346: Informe técnico sobre el estado de conservación de las construcciones y edificaciones</i>
	Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias <i>Art. 346: Informe técnico sobre el estado de conservación de las construcciones y edificaciones</i>	Decreto 29/2017, de 17 de mayo, por el que se regula el informe de evaluación de los edificios y se crea el registro general de informes de evaluación de los edificios del Principado de Asturias  Resolución de 11 de julio de 2017, de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales, por la que se regula la organización y funcionamiento del Registro General de Informes de Evaluación de los Edificios en el ámbito del Principado de Asturias y se aprueba el formato al que deben ajustarse los informes de evaluación de los edificios

## Normativa 2011

## Normativa 2018

## Comunidad Valenciana

Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Generalitat, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana  
 Art.34: *Inspección técnica periódica*

Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Generalitat, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana  
 Art.34: *Inspección técnica periódica*

Decreto 189/2009, de 23 de octubre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Rehabilitación de Edificios y Viviendas  
 Art. 12 a 15: *ICE-Informe sobre el estado de conservación*

Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana  
 Art. 207

Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana  
 Art. 180

Resolución de 8 de septiembre de 2014, relativa a la implementación en la Comunitat Valenciana del informe de evaluación del edificio a partir del informe de conservación y de la certificación energética del edificio

Resolución de 3 de marzo de 2015, por la que se aprueba el documento reconocido para la calidad en la edificación denominado «Procedimiento para la elaboración del Informe de Evaluación del Edificio. Comunitat Valenciana

Decreto 189/2009, de 23 de octubre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Rehabilitación de Edificios y Viviendas  
 Art. 12 a 15: *ICE-Informe sobre el estado de conservación*

DECRETO 53/2018, de 27 de abril, del Consell, por el que se regula la realización del informe de evaluación del edificio de uso residencial de vivienda y su Registro autonómico en el ámbito de la Comunitat Valenciana

Fuente: Elaboración propia a partir del BOE y Boletines Autonómicos

Como puede apreciarse en el cuadro, en la actualidad, todas las CC.AA. tienen aprobada normativa al respecto, excepto Galicia. Si bien esta Comunidad había introducido en 2002 la Inspección Periódica de Construcciones (artículo 200 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia), estableciendo que

«los ayuntamientos deberán regular mediante ordenanza municipal el deber de inspección periódica de las edificaciones para determinar su estado de conservación»,

esta norma fue derogada al aprobarse la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, en la que ya no aparecía regulada la inspección periódica de construcciones, entendiéndose de aplicación la regulación estatal entonces vigente, por lo que esta CC.AA. ha quedado desamparada tras la Sentencia 143/2017 del Tribunal Constitucional. No obstante, este desamparo no es absoluto, pues –según consta en el portal del Colegio de Arquitectos de Galicia<sup>8</sup>–, de los 10 municipios más importantes de Galicia, todos tienen normativa específica y sólo Narón carece de ordenanza. En total tienen normativa

<sup>8</sup> <http://portal.coag.es/ites/>

propia 11 municipios (que representan el 41,3% de su población): Vigo, Santiago de Compostela, las 4 capitales provinciales, Cangas de Morrazo, Culleredo, Ferrol, Mondoñedo, Oleiros, Ribadeo, y Vilagarcía de Arousa.

Finalmente, de las dos ciudades autónomas, Ceuta no tiene todavía aprobada ordenanza, mientras que Melilla la aprobó en el año 2013 (Reglamento de Conservación, Rehabilitación, Inspección Técnica y Estado Ruinoso de las Edificaciones, tomando como modelo de IEE el del RD 233/2013).

### 3. Municipios obligados

La mayoría de CC.AA. han exigido la inspección o el IEE en todos los municipios sin distinción de su tamaño, en función de la tipología, uso y antigüedad de los edificios. No obstante, además del caso particular ya comentado de Galicia, hay otras 3 que actualmente no lo exigen en todos los municipios -y en las que, por tanto, no puede decirse que sea completamente obligatorio el IEE o la ITE:

En Andalucía, la normativa autonómica no obliga realmente a ningún municipio, pues simplemente remite a las áreas que delimiten las ordenanzas municipales o el planeamiento (artículo 156.1 de la Ley 7/2002). No obstante, de los 12 municipios andaluces mayores de 100.000 habitantes, tienen todos ordenanza aprobada, excepto Dos Hermanas, representando una población del 35,8% de esta Comunidad.

En Aragón, la inspección es obligatoria en los municipios mayores de 25.000 habitantes, e igualmente en las áreas que delimiten las ordenanzas o el planeamiento (artículo 260.1 del Decreto 1/2014). Las tres capitales provinciales, que son las únicas ciudades por encima del umbral mínimo establecido, representan el 57,2% de la población y son las que tienen su correspondiente ordenanza aprobada.

En Castilla y León es obligatoria, con carácter general, en los municipios mayores de 5.000 habitantes, y en los mayores de 2.000, sólo en determinadas condiciones (artículo 315 bis de Decreto 22/2004).

Además, la mayoría de las CC.AA. han dejado ciertos márgenes de libertad para que los

ayuntamientos, mediante las correspondientes ordenanzas municipales, y dentro de las determinaciones fijadas a nivel autonómico, marquen obligaciones más exigentes. En este sentido, destaca la regulación del Decreto 34/2015 murciano (artículo 4), que establece que

«los Ayuntamientos podrán redactar un Plan Municipal de Evaluación de Edificios al objeto de planificar las necesidades de revisión de los incluidos en sus respectivos términos municipales»,

que se elaborará conforme al procedimiento reglado establecido para las ordenanzas municipales. Este Plan debe incluir un estudio de las características del parque inmobiliario y un programa coherente con su antigüedad y problemática, pudiendo acortar los plazos previstos con carácter general en la normativa autonómica en determinadas áreas, cuando se considere más urgente la necesidad de evaluación, por concurrir alguna de las circunstancias siguientes: mayor riesgo de aparición de patologías como consecuencia de unas condiciones ambientales especialmente desfavorables (cercanía a la costa, características geológicas del terreno, presencia de contaminación industrial, etc.); existencia de una casuística concreta de lesiones o de deficiencias en cuanto a la accesibilidad y la eficiencia energética en determinadas áreas o tipologías edificatorias (como consecuencia de su deficiente calidad constructiva o por las carencias en la conservación y mantenimiento); incidencia directa de catástrofes naturales (caso del terremoto de Lorca) u otras circunstancias que pudieran haber afectado al estado de los edificios.

### 4. Tipologías de edificios y usos obligados

Con la salvedad de Galicia, por carecer de regulación autonómica en estos momentos, y de Andalucía (donde, la norma autonómica sólo remite a las posibles ordenanzas o a las áreas delimitadas por los ayuntamientos), el resto de Comunidades coincide con la Ley 8/2013 en exigir el IEE o la correspondiente Inspección –en función de su antigüedad–, al menos, a los edificios de tipología residencial de vivienda colectiva<sup>9</sup>. Cataluña lo exige también en viviendas unifamiliares (artículo 3 del Decreto 67/2015), exceptuando aquellas

<sup>9</sup> Definidos, según el artículo 2 de la Ley 8/2013, como «el compuesto por más de una vivienda, sin perjuicio de que pueda contener, de manera simultánea, otros usos distintos del residencial. Con carácter asimilado se entiende incluida

en esta tipología, el edificio destinado a ser ocupado o habitado por un grupo de personas que, sin constituir núcleo familiar, compartan servicios y se sometan a un régimen común, tales como hoteles o residencias».

«donde su edificación principal, excluidas construcciones auxiliares de escasa entidad constructiva, esté separada 1,5 metros o más de la vía pública, de zonas de uso público y de las fincas adyacentes».

Igualmente, la Inspección Técnica de Edificios en la Comunidad Autónoma del País Vasco también se aplica a las viviendas unifamiliares, exceptuando (artículo 3 del Decreto 241/2012) sólo las

«edificaciones unifamiliares aisladas que no tengan fachada a vía o espacio de uso público».

En el caso de la normativa de Aragón también se contemplan las unifamiliares, pues quedan incluidas dentro de la obligación a realizar la inspección establecida por el artículo 260 del DL 1/2014, que la exige a

«las edificaciones de uso predominantemente residencial con una antigüedad superior a cincuenta años que estén situadas en municipios de más de veinticinco mil habitantes».

Castilla-León, dado el pequeño tamaño de muchos de sus municipios, presenta ciertas peculiaridades, ya que diferencia las exigencias (artículo 315 bis de Decreto 22/2004) en función de la población del municipio. En los municipios mayores de 20.000 habitantes, así como en los mayores de 5.000 incluidos en las denominadas «áreas funcionales estables» que tiene definidas esta CC.AA. (Ley 9/2014), se exige la ITE a todos los edificios; mientras que en los de población comprendida entre 5.000 y 20.000, así como en los que tengan entre 2.000 y 5.000 y cuenten con Plan General o queden incluidos en las mencionadas «áreas funcionales», se exige sólo a los de «uso residencial en tipología no unifamiliar»; no estableciéndose exigencia alguna en el resto de municipios.

Además de la tipología residencial de vivienda colectiva, también son muchas las CC.AA. (Aragón, Baleares, Castilla-La Mancha, Extremadura, País Vasco, Comunidad Valenciana) que lo exigen en los edificios catalogados o protegidos, con independencia de su uso y fecha de construcción. Esta previsión es más habitual en las CC.AA. con normativa antigua, previa a la Ley 8/2013, donde se incluía ya esta exigencia siguiendo la estela que estableció en su día la pionera regulación que hizo la Comunidad Valenciana en 1994, que exigió inspeccionar tanto los edificios residenciales de más de 50 años como los catalogados y protegidos.

Respecto a otros usos diferentes del residencial, son numerosas las CC.AA. que se reservan la posibilidad de exigir el IEE, o la correspondiente

Inspección, a edificios de otros usos y/o tipologías, o que dejan libertad a los ayuntamientos para hacerlo: Aragón (cuando así lo establezca la ordenanza municipal o en los edificios incluidos en un área delimitada por el planeamiento), Canarias (otros usos colectivos como administrativo, docente, hospitalario...), Cataluña (según establezca el Programa de Inspecciones de la Generalitat -artículo 28.2 Ley 18/2007- o las ordenanzas locales, que pueden fijar zonas de atención especial y plazos o condiciones más exigentes -artículo 3 y 4-), Madrid (cuando la normativa municipal lo establezca así en función de la ubicación, antigüedad, protección, tipología y uso predominante o cuando así lo determinen los Servicios Técnicos Municipales por haber detectado deficiencias), Murcia (tipologías asimiladas al residencial de vivienda colectiva, como hoteles y residencias; y los incluidos en el Plan Municipal de Evaluación de Edificios, que pueden redactar los ayuntamientos), Comunidad Foral de Navarra, (los que determine el Ayuntamiento), Principado de Asturias (los que determine el Ayuntamiento o la Consejería), etc.

Caso singular es el de La Rioja, donde el artículo 197.3 de la Ley 5/2006 establece que

«los Ayuntamientos, dentro del ámbito de sus competencias, exigirán a los propietarios de todos los edificios, excepto los edificios de titularidad pública afectos a servicio público, el Informe de Evaluación de Edificios en los términos, plazos y condiciones establecidos en la Ley 8/2013 [...] con la salvedad de que la antigüedad de los edificios deberá ser superior a 30 años y que el Informe de Evaluación de Edificios tendrá una vigencia de 5 años».

También en Baleares, la nueva normativa de 2017 exige el IEE a todos los edificios, excepto a los de escasa entidad constructiva, sin diferenciación de uso.

Cabe mencionar también como excepción la exigencia de la inspección (artículo 3 del Decreto 241/2012) a los edificios fuera de ordenación en el País Vasco, no contemplada por ninguna otra Comunidad. El IEE o la ITE tampoco se exigen a los edificios declarados en ruina, y así lo recogen expresamente varias CC.AA. (Cantabria, Murcia, Navarra, Asturias).

## 5. Periodicidad

En la gran mayoría de las Comunidades Autónomas se establece, como hiciera la Ley 8/2013, que los IEE o las correspondientes Inspecciones tendrán una validez de 10 años, con la excepción de cinco: Galicia, donde no hay normativa vigente a

nivel autonómico en estos momentos; Andalucía, donde no se determina ninguna periodicidad, remitiendo a lo que establezcan las eventuales ordenanzas municipales (de los municipios mayores de 100.000 habitantes, todos han establecido 10 años, salvo Sevilla y Jerez que, con carácter general, han fijado 15 años y 10 sólo para los edificios más antiguos de 50 años); Aragón, donde se marcan 15 años como máximo, pudiendo establecer las ordenanzas municipales una periodicidad menor (como han hecho, por ejemplo, las 3 capitales provinciales, que han marcado 10); Canarias, donde se fijan 20 años; y La Rioja, donde se reduce a tan sólo 5 años. En el caso de Cataluña, se establecen 10, 6 o 3 años, según sea el tipo de deficiencias (leves, importantes, graves o muy graves) y la calificación otorgada por el Certificado de Aptitud (artículo 14 del Decreto 67/2015).

Como se ha señalado también son varios los casos, como el de Aragón o el ejemplo murciano del Plan Municipal de Evaluación de Edificios, en que se permite que los ayuntamientos establezcan exigencias más estrictas.

## 6. Antigüedad de los edificios a los que se exige el IEE o la inspección

También en la mayor parte de las Comunidades (Aragón, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Comunidad de Madrid, Región de Murcia, Comunidad Foral de Navarra, País Vasco, Principado de Asturias, Comunidad Valenciana) se ha fijado la misma antigüedad de 50 años para evaluar los edificios de tipología residencial de vivienda colectiva que estableció la Ley 8/2013. Las excepciones son sólo 3:

Galicia, por la ausencia de marco legal vigente (hasta su derogación, se exigía a los de más de 50 años).

Andalucía, donde no se marca antigüedad mínima alguna, remitiendo la norma autonómica a las eventuales ordenanzas que pudieran aprobarse en los municipios o a lo que se establezca en las áreas que se pudieran delimitar, en las cuales podrá obligarse a la realización de las Inspecciones sólo en los edificios del

ámbito delimitado que estén catalogados o protegidos o con una antigüedad superior a 50 años. La mayoría de los municipios andaluces mayores de 100.000 habitantes han mantenido los 50 años, rebajando a 40 Algeciras, y a tan sólo 20 años, Sevilla y Jerez.

Canarias, donde se establece una antigüedad de 80 años.

Por el contrario, han sido más exigentes que la Ley 8/2013 otras tres CC.AA., que han rebajado la antigüedad hasta 45 años (Cataluña), 40 (Castilla y León) o incluso 30 (La Rioja). En cuanto a municipios, además de los casos andaluces ya comentados, Madrid también ha rebajado la antigüedad mínima a 30 años.

En el caso de Baleares, se diferencia la evaluación del estado de conservación (30 años) de la accesibilidad y la eficiencia energética (50 años).

## 7. Contenidos: conservación, accesibilidad y eficiencia energética

### 7.1. Sobre la conservación y la subsanación de las deficiencias detectadas

Dado que la evaluación de la conservación fue el origen de las primeras inspecciones técnicas, todas las CC.AA. que la han regulado incluyen este aspecto (también así lo hizo Galicia, en el artículo 200 de la Ley 9/2002, actualmente derogada).

La situación es más dispar en cuanto a los efectos derivados de la inspección y a la obligatoriedad de realizar obras para subsanar las deficiencias de conservación detectadas en las inspecciones desfavorables. En la gran mayoría de las CC.AA. (Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, La Rioja, Madrid, País Vasco y Asturias), el procedimiento es sencillo: el resultado de la ITE o el IEE en relación con la conservación sólo puede ser favorable o desfavorable, en cuyo caso la regulación autonómica exige la subsanación de estas deficiencias, y generalmente<sup>10</sup> remite a

<sup>10</sup>Una excepción es Cataluña, donde en lugar de ser los ayuntamientos los encargados de la gestión directa de las inspecciones o del IEE (comprobación de la realización de las obras de subsanación de deficiencias, emisión de órdenes de ejecución, incluso ejecución subsidiaria, etc.) esta tarea corresponde fundamentalmente a la Generalitat: «[...] corresponde a la Administración de la Generalidad el impulso y el fomento de las inspecciones técnicas, la implementación de un sistema de información para el mantenimiento del fichero común de inspecciones técnicas de

*edificios de viviendas de la Agencia de Vivienda de Cataluña, la recepción de las inspecciones realizadas y el otorgamiento de los certificados de aptitud, sin perjuicio de lo que indica el artículo 13, así como el control del parque inspeccionado y la renovación de las inspecciones» (art. 16 del Decreto 67/2015). El art. 13 mencionado contempla la posibilidad de que puedan emitir el certificado de aptitud «las administraciones locales en los supuestos de que hayan aprobado programas u ordenanzas locales [...]».*

los ayuntamientos para su control, procediéndose a la ejecución subsidiaria por parte de la administración si no se subsanan.

Sin embargo, en otras CC.AA., sobre todo en las de normativa más antigua, la obligación de realizar obras para la subsanación de las deficiencias no es tan clara, o la normativa autonómica no establece un procedimiento para su control efectivo. En los casos de Andalucía (artículo 156 de la Ley 7/2002), Aragón (artículo 260 del Decreto 1/2014) y Extremadura (artículo 164 Ley 15/2001), cuya regulación en este sentido es casi idéntica, sólo se dice que las inspecciones deben describir

«los desperfectos y las deficiencias apreciados, sus posibles causas y las medidas recomendadas, en su caso, con fijación de un orden de prioridad, para asegurar la estabilidad, la seguridad, la estanqueidad y la consolidación estructurales».

Aunque en estos tres últimos casos se recoge, de manera casi literal, la obligación de dejar constancia en los informes del

«grado de ejecución y efectividad de las medidas adoptadas y de los trabajos y obras realizados para cumplimentar las recomendaciones contenidas en el o los informes técnicos de las inspecciones anteriores».

no se va más allá del carácter de recomendaciones ni se establece un procedimiento de control administrativo de las obras necesarias para subsanarlas. También en Valencia (artículo 180 de la Ley 5/2014) y en Navarra (artículo 6 y 9 del Decreto Foral 108/2014), a pesar de contar con una normativa más reciente, los efectos previstos son similares a los de este último grupo.

En Canarias tampoco se hace referencia alguna a la obligatoriedad de realizar obras para subsanar las deficiencias de conservación detectadas, si bien sí se mencionan

«las órdenes de ejecución que pueda dictar la Administración en aquellos supuestos en los que deba garantizarse la seguridad, salubridad y ornato de las edificaciones» (artículo 269.5 de la Ley 4/2017).

Caso diferente desde el punto de vista conceptual –aunque no tanto desde el práctico– es el de la Región de Murcia, donde

«los Informes de Evaluación de los Edificios tendrán exclusivo carácter informativo, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades civiles o penales derivadas del estado de conservación del edificio y del ejercicio por las Administraciones públicas competentes de sus potestades de control de los deberes legales de conservación de los edificios, que se ejercerán mediante la realización de la correspondiente inspección del edificio por el técnico municipal competente y el dictado, en su caso, de la correspondiente orden de ejecución de obras, de conformidad con lo establecido en la normativa de ordenación urbanística aplicable» (artículo 5.10 del Decreto 34/2015).

También es reseñable por su excepcionalidad el procedimiento determinado por la regulación catalana. La Ley 18/2007 establece en su artículo 28.6 que, efectivamente y como principio,

«las carencias respecto a las condiciones exigibles suponen la adopción de medidas correctoras»,

estableciéndose para ello un procedimiento completo que se desarrolla en el Decreto 67/2015, mediante el cual en lugar de la típica calificación del resultado de la inspección como favorable o desfavorable, una vez presentado el informe de la ITE, la Administración debe emitir, en función de las deficiencias detectadas (que son calificadas en diversos grados: muy graves, graves, importantes o leves<sup>11</sup>), un «certificado de aptitud», que debe contener las advertencias necesarias para la ejecución de las obras. Este certificado (artículo 12) se emite en diferentes términos (denegatorio, apto cautelarmente, apto provisional o apto) de acuerdo con el tipo de deficiencias detectadas, teniendo también distintos efectos en cuanto a la obligación de realizar obras y los plazos establecidos para ello.

## 7.2. Sobre la accesibilidad y la determinación de los «ajustes razonables»

Ya antes del año 2013, algunas ordenanzas municipales habían introducido en la ITE el tema de la accesibilidad, pero exigían no tanto el cumplimiento expreso de las condiciones básicas de accesibilidad como la conservación de los elementos. Así, por ejemplo, la

<sup>11</sup> También la normativa autonómica del País Vasco (artículo 12 del Decreto 241/2012) establece diferentes tipos de deficiencias (importantes, graves, puntuales) y en función de las cuales se gradúan las intervenciones (inmediatas, muy

urgentes, urgentes, necesarias a medio plazo o de mantenimiento), para las que se marcan determinados plazos de acuerdo a su urgencia y gravedad.

Ordenanza de Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones de Madrid del año 2011 establecía en su artículo 7.c que las actuaciones de conservación tendrían por objeto mantener los edificios y construcciones en las condiciones mínimas, entre otras, de

«accesibilidad de los accesos, escaleras, pavimentos, barandillas, pasamanos, elementos de señalización y comunicación sensorial (braille, altorrelieves, bucle magnético, etc.), ascensores existentes y demás elementos de comunicación horizontal o vertical del edificio o construcción, por lo que se deberán realizar los trabajos y obras necesarios de forma que se conserven y mantengan en correcto uso».

A nivel autonómico, la Comunidad Valenciana fue la primera en incorporar en el ICE un análisis expreso de las condiciones básicas de accesibilidad, incluyendo los recorridos existentes o la dotación de ascensor, y proponiendo las intervenciones necesarias para salvar las barreras arquitectónicas y las posibilidades de instalación de ascensor.

La Ley estatal 8/2013 supuso un salto importante, en tanto en cuanto introdujo no sólo

«la evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización del edificio, de acuerdo con la normativa vigente»

(mención que incluiría tanto al DB-SUA como a la autonómica o municipal que pudiera existir), sino también la obligación de establecer si el edificio era susceptible o no de realizar ajustes razonables<sup>12</sup> para satisfacerlas, tendiendo de este modo un vínculo claro con la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y con la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social (RD 1/2013) que obliga a haberlos realizado antes del 4 de diciembre de 2017.

En este momento, todas las CC.AA., a excepción de Galicia, Andalucía y Aragón, tienen

incorporada la evaluación de las condiciones de accesibilidad a la regulación de sus correspondientes inspecciones o IEE, sin embargo, no todas ellas mencionan expresamente la obligación de establecer si el edificio es susceptible o no de realizar los «ajustes razonables». Este es el caso de Canarias o de Castilla y León., si bien en esta última a pesar que no se obligue expresamente en la normativa autonómica, el modelo de informe sí recoge los «ajustes razonables» en los mismos términos que el modelo del RD 233/2013. En Cataluña, si bien se ha mantenido literalmente (artículo 8.4.c del Decreto 67/2015) la obligación de llevar a cabo

«evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y la utilización del edificio de acuerdo con la normativa vigente»,

se ha rebajado la exigencia de los 'ajustes razonables', sustituyéndola por la

'identificación y recomendación' de «las intervenciones técnicamente viables que permitan alcanzar la mejor adecuación posible de estas condiciones, especialmente cuando las propuestas puedan ir asociadas a la reparación de deficiencias detectadas durante la inspección».

En cuanto a ordenanzas municipales, cabe destacar la de Granada de 2015, que en su artículo 20.3 señala que

«las obras necesarias para subsanar las deficiencias en el estado de conservación o realizar los ajustes razonables en materia de accesibilidad serán obligatorias para los propietarios de los edificios [...]»,

y, en su página web recuerda que hasta el 4 de diciembre de 2017 los «ajustes razonables» tenían el carácter de meras recomendaciones, pero que, a partir de esa fecha

«serán legalmente exigibles, tanto para los edificios, como para los espacios públicos urbanizados existentes dentro de parcela de la edificación».

<sup>12</sup> Definiendo también los «Ajustes razonables» en el artículo 2.4 como «las medidas de adecuación de un edificio para facilitar la accesibilidad universal de forma eficaz, segura y práctica, y sin que supongan una carga desproporcionada. Para determinar si una carga es o no proporcionada se tendrán en cuenta los costes de la medida, los efectos discriminatorios que su no adopción podría representar, la estructura y características de la persona o entidad que

haya de ponerla en práctica y la posibilidad que tengan aquéllas de obtener financiación oficial o cualquier otra ayuda. Se entenderá que la carga es desproporcionada, en los edificios constituidos en régimen de propiedad horizontal, cuando el coste de las obras repercutido anualmente, y descontando las ayudas públicas a las que se pueda tener derecho, exceda de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes».

### 7.3. Sobre la evaluación de la eficiencia energética

Siguiendo lo apuntado por la Ley 8/2013, la exigencia de la certificación energética como parte del IEE se ha incorporado también a la legislación de casi todas las CC.AA., con las mismas excepciones ya comentadas de Galicia (que carece de normativa vigente), Andalucía y Aragón. En el caso de Canarias, si bien el artículo 269.1 de la Ley 4/2017 incluye la referencia al «grado de eficiencia energética» entre los contenidos de la ITE canaria, no se exige expresamente la certificación. Algo similar ocurre en Cataluña, donde no sólo no se menciona la certificación energética como tal, sino que se recalca que esta no es exigible en principio con la ITE (artículo 8.4.b del Decreto 67/2015), al obligarse sólo a incorporar

«las recomendaciones técnicas para la mejora de la sostenibilidad y la ecoeficiencia del edificio, especialmente cuando estas puedan ir asociadas a la reparación de deficiencias detectadas durante la inspección. Estas recomendaciones no son sustitutorias de la obligación de disponer de la certificación energética del edificio cuando esta sea preceptiva».

### 7.4. Otros aspectos

En la Comunidad de Madrid, el artículo 4 del Decreto 103/2016 señala:

«respecto a las instalaciones o elementos comunes del edificio que cuenten con la obligación de realizar una revisión técnica según la regulación sectorial específica, tales como ascensores, instalación eléctrica, de calefacción y agua caliente sanitaria, etcétera, el técnico comprobará que cuentan con las revisiones en vigor a las que estén obligadas y, en caso de no tenerlas, o de que sean desfavorables, lo hará constar en el informe, a los efectos de que una vez accedan los datos del Informe de Evaluación de los Edificios al Registro, puedan realizarse por la Consejería competente las acciones oportunas en relación con dichas revisiones».

Esta idea se recoge también de forma similar en Castilla y León y en el País Vasco, donde el artículo 12.d del IEE exige que el Dictamen de la ITE incorpore la

«información sobre la existencia, composición y documentación administrativa y técnica del resto de instalaciones del edificio».

El ornato es otro de los aspectos que se han incorporado a la regulación de las inspecciones o del IEE, exigiéndolo las Comunidades de Castilla y León (art 317 Decreto 22/2004), Murcia (artículo 6 Decreto 34/2015), o Asturias (artículo 346 Decreto 278/2007), así como las ordenanzas de ciudades como Madrid de 2011, Lugo o Palma de Mallorca (donde incluso el resultado de la inspección puede ser desfavorable por esta condición). A modo de ejemplo, en Murcia

«se comprobará si la envolvente visible de los edificios mantiene una adecuada imagen urbana, en especial cuando se trate de inmuebles pertenecientes al Patrimonio Cultural de la región o incluidos en catálogos municipales, conforme a las condiciones que se establezcan en la normativa de aplicación» y en la ciudad de Madrid el «ornato público y decoro, de modo que la fachada de los edificios y construcciones no afecte a la imagen urbana, por lo que se deberá mantener adecuada, mediante limpieza, pintura, reparación o reposición de sus materiales de revestimiento».

Finalmente, en relación con el segundo nivel del estado de conservación que incluye los trabajos y obras necesarios para adaptar y actualizar progresivamente las edificaciones a las normas legales que les vayan siendo explícitamente exigibles en cada momento, cabe citar el caso de la Ordenanza Municipal de Conservación e Inspección Técnica de las Edificaciones de Málaga, que incluye determinar si en el edificio existe amianto o materiales que lo contengan y si las obras propuestas (en caso de ITE desfavorable) implican su manipulación.

A continuación, se presentan dos cuadros que resumen forma visual lo expuesto en este apartado sobre el contenido de las ITE ó del IEE.

En la FIG. 2 se identifica la regulación autonómica en comparación con la regulación estatal recientemente declarada inconstitucional, indicando en verde oscuro la que es más exigente incluso que ésta; en verde claro, la regulación autonómica que es idéntica a la estatal; en amarillo, la regulación autonómica que sólo recoge parcialmente la legislación estatal; y, por último, en rojo, las CC.AA. en las que no existe regulación al respecto.

Fig. 2/ Regulación autonómica en comparación con la regulación estatal

	Instrumento	Conservación	Accesibilidad	Ajustes Razonables	Evaluación de la Eficiencia Energética	Certificación de la Eficiencia Energética
Andalucía	Inspección periódica de construcciones y edificaciones					
Aragón	Inspección periódica de edificaciones					
Baleares	Informe de Evaluación de Edificios					
Canarias	Inspección Técnica de Edificaciones					
Cantabria	Informe de Evaluación del Edificio					
Castilla-La Mancha	Informe de Evaluación de los Edificios					
Castilla y León	Inspección Técnica de Edificios					
Cataluña	Informe de Inspección Técnica de Edificios (IITE)					
Extremadura	Informe de Evaluación de Edificios					
Galicia						
La Rioja	Informe de Evaluación del Edificio					
Comunidad de Madrid	Informe de Evaluación del Edificio					
Región de Murcia	Informe de Evaluación del Edificio					
Comunidad Foral de Navarra	Informe de Evaluación del Edificio					
País Vasco	Inspección Técnica de los Edificios					
Principado de Asturias	Informe de Evaluación de los Edificios					
Comunidad Valenciana	"IEE = IEC+CEE"-Informe de Evaluación del Edificio "IEE.CV"					

Verde oscuro: regulación autonómica más exigente o innovadora que la Ley 8/2013.

Verde claro: regulación autonómica en los mismos términos que la Ley 8/2013.

Amarillo: regulación autonómica parcial.

Rojo: no existe regulación autonómica o no se recoge este aspecto.

Fuente: Elaboración propia.

De este cuadro se deduce que 11 de las 17 CC.AA. han integrado ya en su propia normativa la totalidad de los requisitos esenciales del contenido del IEE tal y como lo concibió el legislador estatal en la Ley 8/2013. Además, otras 5 de ellas han integrado dichos contenidos de forma parcial y tan sólo Galicia, por las circunstancias ya comentadas, no tiene regulación autonómica al respecto en estos momentos.

En la FIG. 3 se profundiza en la situación en la que se encuentra el IEE en las CC.AA. con

legislación más desfasada con respecto a las novedades apuntadas por la regulación estatal en la Ley 8/2013, analizando el contenido (conservación, accesibilidad y eficiencia energética) de los instrumentos recogidos en las Ordenanzas de sus Municipios más importantes. De su lectura se deduce que buena parte de estos Municipios se han dotado de instrumentos equivalentes, o incluso idénticos al IEE por medio de sus propias Ordenanzas Municipales. También se puede comprobar cómo la fecha de aprobación de estas ordenanzas es determinante: la totalidad de los municipios

que han aprobado ordenanzas posteriores a la Ley 8/2013 se adaptaron a ésta, o, incluso, fueron más exigentes. Por el contrario, el resto de municipios, que en su día pudieron ser considerados hasta pioneros en la implantación de una ordenanza municipal reguladora de la ITE, se han quedado con una regulación insuficiente y exclusivamente centrada en la evaluación del estado de conservación, sin incluir los aspectos más novedosos introducidos por la Ley

8/2013 que otros municipios sí han hecho el esfuerzo de incorporar.

Lo mismo puede decirse de las CC.AA.: algunas de las que primero aprobaron su normativa propia, siendo pioneras en su momento, no la han revisado después y, por tanto, han quedado desfasadas con respecto a las novedades que se han ido introduciendo en muchas otras autonomías con posterioridad a la Ley 8/2013.

Fig. 3/ Situación en la que se encuentra el IEE en las CC.AA.

	Conservación	Accesibilidad	Ajustes Razonables	Evaluación de la Eficiencia Energética	Certificación de la Eficiencia Energética	Año aprobación Ordenanza
<b>Andalucía</b>						
Sevilla						2011
Málaga						2013
Córdoba						2012
Granada						2015
Jerez de la Frontera						2009
Almería						2014
Huelva						2014
Marbella						2013
Dos Hermanas						
Algeciras						2013
Cádiz	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	2003 (*)
Jaén						2012
<b>Aragón</b>						
Zaragoza						2002
Huesca						2012
Teruel						2015
<b>Galicia</b>						
Vigo	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	2010 (*)
A Coruña						2011
Ourense						2012
Lugo						2012
Santiago de Compostela						2015
Pontevedra						2015
Ferrol						2015
Narón						
Vilagarcía de Arousa						2008
Oleiros						2012
Culleredo						2012
Cangas do Morrazo						2006
Ribadeo						2005
Mondoñedo						2012

Verde oscuro: regulación autonómica más exigente o innovadora que la Ley 8/2013.

Verde claro: regulación autonómica en los mismos términos que la Ley 8/2013.

Amarillo: regulación autonómica parcial.

Rojo: no existe regulación autonómica o no se recoge este aspecto.

(\*): En revisión.

Fuente: Elaboración propia.

## 8. Modelo de IEE

El 5 de abril de 2013, el Consejo de Ministros remitió el proyecto de la Ley 8/2013 a las Cortes y aprobó el RD 233/2013, por el que se regulaba el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016, que contenía en su Anexo I el modelo del Informe de Evaluación de los Edificios.

La situación actual en las CC.AA. respecto a los modelos aprobados para las Inspecciones ó los IEE, puede resumirse en los casos siguientes:

a) Sin modelo alguno: Andalucía, Aragón, Canarias.

Andalucía: La normativa autonómica no establece ningún modelo común, de modo que cada una de las diferentes ordenanzas municipales ha establecido su propio modelo de Inspección.

Aragón: La regulación autonómica tampoco aprueba ningún modelo concreto, aunque sí menciona que los informes resultantes de las Inspecciones se integrarán en el IEE (artículo 260.5).

Canarias tampoco ha aprobado ningún modelo autonómico, pero de la DT 14ª se deduce que admite el IEE en sustitución del Informe de Inspección regulado en esta CC.AA. y viceversa.

b) Con remisión directamente al modelo de IEE del Anexo II del RD 233/2013, como son:

Cinco CC.AA. remiten expresamente al modelo del RD 233/2013:

- Baleares, que se refiere directamente al «modelo del RD 233/2013 o el de la norma que la sustituya» (artículo 2 del Decreto 17/2016).
- Cantabria, que remite al «modelo del Anexo II del Real Decreto 233/2013», «o norma que en el futuro lo sustituya» (artículo 5 del Decreto 1/2014).
- Castilla-La Mancha, que también señala que el IEE «se ajustará al modelo contenido en el Anexo II del RD 233/2013 (...) o al modelo que resulte vigente en la normativa estatal básica» (artículo 4 del Decreto 11/2015).
- La Comunidad de Madrid, que remite también (artículo 4.3.) al modelo del RD 233/2013.
- Finalmente, el Principado de Asturias remite al modelo del RD 233/2013 (artículo 7.3

del D. 29/2017), si bien deja abierta la posibilidad de aprobar uno propio pues añade «en tanto no se apruebe un modelo autonómico».

Dos Comunidades –Extremadura (en el Decreto 73/2017) y Murcia (en el Decreto 34/2015)– y la ciudad autónoma de Melilla han optado por incorporar como Anexos a su normativa modelos de IEE que reproducen de forma prácticamente idéntica el del RD 233/2013, opción que les garantiza la independencia respecto a las posibles modificaciones que se pudieran hacer de éste, al tiempo que les permitiría modificarlo con mayor facilidad en un futuro.

Mención aparte merece el caso de La Rioja, donde el artículo 197 de la Ley 5/2016 se refiere al IEE «en los términos, plazos y condiciones establecidos en la Ley 8/2013», si bien esta referencia no permite aclarar el modelo exigido, en tanto en cuanto dicha Ley se refiere sólo a los contenidos del IEE, pero no desarrolla ni remite a ningún modelo, que fue aprobado en realidad con anterioridad como un anexo del RD 233/2013.

c) Con modelo de IEE propio:

Castilla y León remite a los

«modelos normalizados que apruebe el Ayuntamiento, o en su defecto la Consejería competente en materia de urbanismo» (artículo 317.3 del Reglamento),

aunque tiene desarrollada una herramienta informática propia para hacer la ITE. Hay que destacar que, en un principio, algunos ayuntamientos de las capitales de provincia establecieron sus modelos propios, si bien en la actualidad se están modificando para adaptarse al modelo general de la aplicación informática, que se ha desarrollado de forma consensuada con los ayuntamientos para unificar criterios.

Cataluña establece como obligatorio el «modelo de informe normalizado y formato aprobado por la Agencia de la Vivienda» disponible en la web (artículo 7 y 8 del Decreto 67/2015). El último modelo se aprobó por resolución de la Generalitat en julio de 2016, y es el que resulta de hacer la Inspección con su herramienta informática propia.

Comunidad Foral de Navarra:

«según el modelo normalizado que se determine» (artículo 6.2), para lo cual «el departamento

competente (...) deberá poner a disposición de los ayuntamientos, ciudadanos y profesionales, una aplicación informática que posibilite la elaboración y posterior presentación y registro de los informes de evaluación» (artículo 12.3).

En el País Vasco, el artículo 11 del D.241/2012 por el que se regula la Inspección Técnica de Edificios se refiere a los «modelos oficiales», incorporando este modelo en el Anexo III, que fue modificado tras la aprobación de la Ley 8/2013 mediante la Orden de 15 de octubre de 2013, para adaptarlo a ésta, incluyendo la parte de evaluación de las condiciones de accesibilidad y la exigencia de la certificación energética.

Comunidad Valenciana: la normativa autonómica no publica un modelo concreto, pero se ha aprobado como Documento Reconocido la herramienta informática para hacer el IEE.CV<sup>13</sup>.

d) Galicia, como se ha comentado, se encuentra en estos momentos sin normativa vigente sobre el IEE, y Ceuta no ha llegado a aprobarla.

En cuanto a ordenanzas municipales que han remitido directamente o incorporado el modelo del RD 233/2013 (algunas traduciendo, o con ligeras modificaciones), cabe señalar: Ferrol, Vigo, Huelva, Granada, Almería, Teruel, Pontevedra, Melilla, Santiago de Compostela, etc.

## 9. Herramienta informática

Dado que el Plan Estatal 2013-2016 exigía la presentación del IEE para determinados programas relacionados con la rehabilitación, el Ministerio de Fomento desarrolló con el soporte técnico del ICCL (Instituto de la Construcción de Castilla y León) una herramienta informática que permitiera a los técnicos competentes la cumplimentación del IEE siguiendo el modelo del RD 233/2013, así como incorporar -en su caso, pues así lo establecía la propia Ley 8/2013- las inspecciones técnicas que pudieran estar realizadas de acuerdo a su correspondiente normativa autonómica o municipal. También se creó la página web <https://iee.fomento.gob.es>, donde además de alojarse esta herramienta se ofrece información básica para el ciudadano sobre el IEE. El acceso a esta web desde su puesta en servicio en otoño de 2014 ha sido exponencial, pasando de unas

64.000 visitas durante su primer año de vida, a casi 300.000 visitas en el año 2017. En este último año, la web ha recibido casi 800 visitas diarias, lo que pone de manifiesto el extenso uso de la herramienta entre los técnicos (más de 14.000 inscritos) de toda España.

Actualmente, las CC.AA. de Baleares, Castilla-La Mancha, Asturias y Madrid remiten directamente a la web del Ministerio <https://iee.fomento.gob.es>, exigiendo las tres primeras que los informes se elaboren exclusivamente mediante dicha aplicación y la de Madrid que se haga a través de su página web [www.madrid.org](http://www.madrid.org) (que actualmente reconduce a la herramienta del Ministerio), o mediante cualquier otra que pudieran desarrollar los ayuntamientos siempre y cuando genere archivos tipo XML que contenga los datos del Anexo II del RD 233/2013 (artículo 4 del Decreto 103/2016). Además, también remiten a esta herramienta algunos ayuntamientos como los de las ciudades de Madrid, Palma de Mallorca, Vigo o Granada.

En Cantabria, Extremadura, Melilla y La Rioja, no se exige la realización del IEE mediante la herramienta informática del Ministerio, pero como la normativa autonómica remite directamente al modelo del RD 233/2013, o bien ha incorporado este como propio, puede considerarse como operativa la herramienta informática <https://iee.fomento.gob.es> en estas Comunidades, lo que, junto a las anteriores, hace un total de 8 CC.AA. en las que se usaría plenamente dicha herramienta.

Finalmente, han creado su propia herramienta informática para la cumplimentación del IEE o las correspondientes Inspecciones: Castilla y León<sup>14</sup>, Cataluña, Murcia<sup>15</sup>, Navarra<sup>16</sup>, País Vasco<sup>17</sup> y la Comunidad Valenciana<sup>18</sup>. La mayoría de estas herramientas no sólo sirven para ayudar a los técnicos competentes a cumplimentar el informe, sino que también generan archivos normalizados de intercambio de ficheros XML que facilitan a los ayuntamientos su gestión y a la propia Comunidad la creación del Registro autonómico.

## 10. Creación del Registro

Han regulado la creación del Registro, atendiendo a lo establecido en los Convenios de

<sup>13</sup> <http://www.habitatge.gva.es/web/vivienda-y-calidad-en-la-edificacion/relacion-de-documentos-reconocidos#DRD0815>

<sup>14</sup> <http://www.rehitecyl.com/inicio>

<sup>15</sup> <http://opweb.carm.es/iee/informe>

<sup>16</sup> [https://www.navarra.es/home\\_es/Temas/Vivienda/Ciudadanos/IEE/Elaboracion/](https://www.navarra.es/home_es/Temas/Vivienda/Ciudadanos/IEE/Elaboracion/)

<sup>17</sup> [https://www.euskoregite.com/es/herramientas\\_tecnicos\\_ite/](https://www.euskoregite.com/es/herramientas_tecnicos_ite/)

<sup>18</sup> <http://www.habitatge.gva.es/web/vivienda-y-calidad-en-la-edificacion/aplicacion-informe-de-evaluacion-del-edificio>

colaboración con las CC.AA. para la ejecución del Plan Estatal 2013-2016<sup>19</sup>, las siguientes CC.AA. (si bien los procedimientos de tramitación telemática pueden no estar plenamente operativos todavía en alguna de ellas):

Baleares: «Decreto 17/2016, de 8 de abril por el que se crea y regula el Registro de Informes de Evaluación de Edificios de las Islas Baleares» (artículo 3). El Registro tiene una página web propia:

<http://www.caib.es/sites/avaluacioedificis/es/>

Cantabria: «Decreto 1/2014, de 9 de enero, por el que se regulan las condiciones y se crea el Registro de los Informes de Evaluación del Edificio» (artículo 1.2). Está creada la web, si bien se informa que la sección del registro «estará disponible en breve»: <http://www.viviendade-cantabria.es/profesionales/informe-evaluacion-edificios>.

Castilla-La Mancha: «Decreto 11/2015, de 11/03/2015, por el que se regula el informe de evaluación de los edificios y se crea el Registro de Informes de Evaluación de los Edificios, en Castilla-La Mancha» (artículo 10) y «Orden de 27/03/2015, de la Consejería de Fomento, por la que se establece el procedimiento de inscripción del informe de evaluación de los edificios y se regula el Registro Autonómico de Informes de Evaluación de los Edificios de Castilla-La Mancha». Tiene creada una web informativa y de inscripción en registro: <https://www.jccm.es/tramitesygestiones/inscripcion-en-la-seccion-primera-del-registro-autonomico-de-informes-de>

Castilla y León: El Registro se regula en el artículo 318 bis del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, introducido por el apartado 109 del artículo único del Decreto 6/2016. Además de la web informativa y de la herramienta informática: <http://www.rehitecyl.com>, existe una página específica para el registro: [www.regitecyl.es](http://www.regitecyl.es). Si bien, como CC.AA. pionera en muchos aspectos relacionados con la ITE, algunos ayuntamientos tenían creado con anterioridad su propio registro, en estos momentos se está coordinando para que éstos puedan enviar sus datos al registro de la CC.AA. y en el caso de ayuntamientos pequeños, se les está facilitando un registro propio, comunicado con el autonómico.

Extremadura: artículo 3.1 del «Decreto 73/2017, de 6 de junio, por el que se determinan los órganos competentes relacionados con el Informe de Evaluación de los Edificios y se crea el Registro de los Informes de Evaluación de los Edificios de la Comunidad Autónoma de Extremadura». La web informativa del Registro es: [https://ciudadano.gobex.es/buscador-de-tramites/-/tramite/ficha/5764?p\\_p\\_state=pop\\_up&printmode=true](https://ciudadano.gobex.es/buscador-de-tramites/-/tramite/ficha/5764?p_p_state=pop_up&printmode=true)

Comunidad de Madrid: artículo 8 del «Decreto 103/2016 de 24 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el informe de evaluación de los edificios en la Comunidad de Madrid y se crea el Registro Integrado Único de Informes de Evaluación de los Edificios de la Comunidad de Madrid». Se ha creado también una web informativa del Registro: [http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM\\_Tramite\\_FA&cid=1354575856636&definicion=ComunicacionesDeclaraciones&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&pid=1109265444835&segmento=1&tipoServicio=CM\\_Tramite\\_FA](http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_Tramite_FA&cid=1354575856636&definicion=ComunicacionesDeclaraciones&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&pid=1109265444835&segmento=1&tipoServicio=CM_Tramite_FA)

Región de Murcia: artículo 8 del «Decreto 34/2015, de 13 de marzo, por el que se regula el informe de evaluación de los edificios y se crea el Registro de Informes de Evaluación de los Edificios de la Región de Murcia». Se ha creado una web para el acceso de los gestores (ayuntamientos) al Registro: <http://opweb.carm.es/iee/ayuntamientos>

Principado de Asturias: Se ha regulado el Registro mediante el «Decreto 29/2017, de 17 de mayo, por el que se regula el informe de evaluación de los edificios y se crea el registro general de informes de evaluación de los edificios del Principado de Asturias» y la «Resolución de 11 de julio de 2017, de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales, por la que se regula la organización y funcionamiento del Registro General de Informes de Evaluación de los Edificios en el ámbito del Principado de Asturias y se aprueba el formato al que deben ajustarse los informes de evaluación de los edificios». Se ha creado también un web para el Registro: <https://sede.asturias.es/portal/site/Asturias/menuitem.46a76b28f520eaaaf18e90dbbb30a0a0/?vgnnextoid=f399d55e0818c510VgnVCM10000098030a0aRCRD&i18n.http.lang=es>

<sup>19</sup> Todos estos Convenios incluían una Cláusula Adicional determinando que cada Comunidad Autónoma «creará y pondrá en marcha el Registro de Informes de Evaluación de los Edificios previsto en los artículos 4, apartado 6, y 5 de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, con anterioridad a la concesión de cualquier ayuda relacionada con los Programas de fomento de la rehabilitación edificatoria y de la regeneración urbana, así como el de apoyo a la implantación del propio Informe».

*neración y Renovación Urbanas, con anterioridad a la concesión de cualquier ayuda relacionada con los Programas de fomento de la rehabilitación edificatoria y de la regeneración urbana, así como el de apoyo a la implantación del propio Informe».*

La Comunidad Foral de Navarra y la del País Vasco, a pesar de no estar obligadas por la cláusula mencionada (al no participar en el Plan Estatal), sí han desarrollado sus respectivos registros. En Navarra, el Registro se regula en el artículo 12 del «Decreto Foral 108/2014, de 12 de noviembre, por el que se regula el informe de evaluación de los edificios» y se ha creado también una web para el Registro (sólo para los ayuntamientos) y la herramienta informática: [https://www.navarra.es/home\\_es/Temas/Vivienda/Ciudadanos/IEE/Elaboracion/](https://www.navarra.es/home_es/Temas/Vivienda/Ciudadanos/IEE/Elaboracion/).

Por su parte, en el País Vasco el Registro se recoge en el artículo 52 de la «Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda» y el artículo 1 del «Decreto 241/2012, de 21 de noviembre, por el que se regula la Inspección Técnica de Edificios en la Comunidad Autónoma del País Vasco», (modificado por el Decreto 80/2014, de 20 de mayo) y se ha desarrollado la web: <https://www.euskoregite.com/es/>.

Mención aparte merece Cataluña, donde si bien no se ha creado el Registro como tal, el artículo 11 del «Decreto 67/2015, para el fomento del deber de conservación, mantenimiento y rehabilitación de los edificios de viviendas mediante las inspecciones técnicas y el libro del edificio» establece la obligación para la Agencia de la Vivienda de mantener un «fichero común de inspecciones técnicas». Por otra, el artículo 16.2 obliga a la Generalitat a implementar «un sistema de información para el mantenimiento del fichero común de inspecciones técnicas de edificios de viviendas de la Agencia de Vivienda de Cataluña».

Finalmente, en la Comunidad Valenciana, el reciente DECRETO 53/2018, de 27 de abril, regula el contenido y formalización del informe de evaluación del edificio, aplicable a las edificaciones con uso residencial de vivienda, tanto unifamiliares como plurifamiliares (IEEV. CV), así como su tramitación y registro oficial.

En el caso de los ayuntamientos, también son muchos los que, en su ordenanza, han creado su propio Registro municipal. Por ejemplo, la Ordenanza municipal de Zaragoza en su artículo 36 establece que se constituirá un Registro Informatizado que será público y en el que quedará constancia de la fecha de presentación y del contenido de los informes

de inspección técnica y fichas técnicas de edificios que se presenten, con datos de los edificios y las inspecciones, así como de las obras para subsanación de las deficiencias que como consecuencia de la obligación de pasar la inspección técnica se hayan realizado y de las actuaciones posteriores de rehabilitación y reformas, con indicación del alcance de la obra, fecha, técnicos, empresa constructora, etc.

En este sentido hay que mencionar que esta segunda ronda de inscripción de las inspecciones en el Registro, una vez subsanadas las deficiencias, es recogida por pocas normas autonómicas, entre ellas: la asturiana (artículo 9.2 del Decreto 29/2017) y la cántabra (artículo 8.2 del Decreto 1/2014).

## 11. Regulación sobre las competencias para suscribir el IEE

El artículo 6 (Capacitación para el Informe de Evaluación de los Edificios) de la Ley 8/2013 (posteriormente incorporado como artículo 30 en el TR 2015), estableció que el IEE

«podrá ser suscrito tanto por los técnicos facultativos competentes como, en su caso, por las entidades de inspección registradas que pudieran existir en las Comunidades Autónomas, siempre que cuenten con dichos técnicos», considerándose como «técnico facultativo competente el que esté en posesión de cualquiera de las titulaciones académicas y profesionales habilitantes para la redacción de proyectos o dirección de obras y dirección de ejecución de obras de edificación, según lo establecido en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, o haya acreditado la cualificación necesaria para la realización del Informe, según lo establecido en la Disposición Final Decimotava<sup>20</sup>».

Anulados estos preceptos por la Sentencia 143/2017, en estos momentos, la situación competencial en la normativa vigente de las CC.AA. es la siguiente:

<sup>20</sup> «Mediante Orden del Ministro o Ministra de Industria, Energía y Turismo y del Ministro o Ministra de Fomento, se determinarán las cualificaciones requeridas para suscribir los Informes de Evaluación de Edificios, así como los medios

de acreditación. A estos efectos, se tendrá en cuenta la titulación, la formación, la experiencia y la complejidad del proceso de evaluación». (DF 18ª Ley 8/2013, posteriormente incorporada como DF 1ª en el TR de 2015).

En Andalucía no se menciona nada respecto al tema competencial. En Aragón (artículo 260.3) y Canarias (artículo 7) se habla sólo de «técnico competente», en Extremadura de «técnico facultativo competente» y en Cantabria (artículo 6.3 y 6.4), de «redactor» (al que se exige declaración responsable o IEE visado por el colegio profesional correspondiente).

Formarían un segundo grupo las CC.AA. que remiten a la LOE, pero que no mencionan explícitamente el uso residencial. Castilla-La Mancha se refiere (artículo 9.1.) a «técnico facultativo competente» según la LOE (o normas de desarrollo de la legislación estatal básica), Castilla y León a «técnico competente» según LOE (artículo 317 bis), la Comunidad de Madrid a «técnico facultativo competente» según la LOE y a entidades de inspección registradas (artículo 6), el País Vasco a «titulación profesional habilitante» según LOE (artículo 7 del D.241/2012), al tiempo que añade otros requisitos (Anexo I del D.241/2012) como, por ejemplo, un seguro de responsabilidad o el «cumplimiento del RD 410/2010 para las ECCES». Por su parte, La Rioja y la Región de Murcia remiten directamente a lo establecido en la Ley 8/2013.

Dos CC.AA. han sido más explícitas y han hecho una referencia concreta al uso residencial: Cataluña, que establece que (artículo 7.4)

«La inspección técnica de los edificios de viviendas se ha de llevar a cabo por una persona con titulación habilitante académica y profesional como proyectista, director/a de obra o director/a de ejecución de la obra en edificación residencial de viviendas, según lo que establece la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, que haya contraído y tenga en vigor el seguro de responsabilidad civil correspondiente, y que no incurra en ninguna incompatibilidad, prohibición o inhabilitación para el ejercicio profesional»;

y, la Comunidad Valenciana, que señala (artículo 14-D.189/2009) que

«el informe se realizará por titulados competentes en materia de edificación residencial, conforme con la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación».

De forma análoga, Baleares hace referencia a los «técnicos facultativos competentes» conforme al uso de la edificación objeto de evaluación (pues en esta CC.AA., el IEE se exige a todos los usos).

Por último, otras dos CC.AA. han indicado de forma expresa que la competencia recae sólo y exclusivamente sobre arquitectos y arquitectos técnicos: Navarra, que señala que será un

«técnico con la titulación de arquitecto, o titulados que ejerzan la profesión de arquitecto técnico» (artículo 5)

y Asturias (artículo 11 del D.29/2017), que exige

«técnico con la titulación de arquitecto o arquitecto técnico» (artículo 11).

## 12. Conclusiones

Como se ha visto, en los últimos años y tras no pocas vicisitudes legales (Rodríguez Andión, 2004), prácticamente todas las CC.AA. españolas se han dotado de un marco normativo más o menos desarrollado que establece la obligación – al menos para los propietarios de viviendas ubicadas en edificios de tipología residencial colectiva- de realizar una ITE o IEE en la que se evalúe ya no sólo –como ocurría en las primeras regulaciones- el estado de conservación del edificio, sino también el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal, así como el grado de eficiencia energética.

En la Figura número 4, que se incluye a continuación, se resume la regulación autonómica en relación con los edificios que deben someterse al IEE, su antigüedad, los municipios afectados, la periodicidad del IEE y los técnicos competentes, en comparación nuevamente con lo que establecía la legislación estatal de 2013. Como puede observarse, 9 de las 17 CC.AA. han establecido requisitos iguales o más exigentes que ésta. Además, otras 4 han regulado dichos requisitos al menos de forma parcial, y solamente 4 no han regulado uno o más requisitos de los contemplados en el IEE de la legislación estatal, o los han regulado estableciendo límites menos exigentes. No obstante, como se ha visto, en estas CC.AA. hay varios municipios que sí se han dotado de ordenanzas plenamente actualizadas.

Fig. 4/ Regulación autonómica en relación con los edificios que deben someterse al IEE

	Usos o tipos de Edificios obligados	Antigüedad	Municipios afectados	Periodicidad	Técnicos Competentes
Andalucía					
Aragón		>50 años		15 años	
Baleares		30 ó 50 años		10 años	
Canarias		80 años		20 años	
Cantabria		>50 años		10 años	
Castilla-La Mancha		>50 años		10 años	
Castilla y León		>40 años		10 años	
Cataluña		>45 años		10, 6 o 3 años	
Extremadura		>50 años		10 años	
Galicia					
La Rioja		30 años		5 años	
Comunidad de Madrid		>50 años		10 años	
Región de Murcia		>50 años		10 años	
Comunidad Foral de Navarra		>50 años		10 años	
País Vasco		>50 años		10 años	
Principado de Asturias		>50 años		10 años	
Comunidad Valenciana		>50 años		10 años	

Verde oscuro: regulación autonómica más exigente o innovadora que la Ley 8/2013.

Verde claro: regulación autonómica en los mismos términos que la Ley 8/2013.

Amarillo: regulación autonómica parcial.

Rojo: no existe regulación autonómica o no se recoge este aspecto.

Fuente: Elaboración propia.

Por tanto –y si bien queda aún un cierto recorrido conceptual en la normativa vigente para terminar de articular correctamente la ITE o el IEE con los contenidos del deber de conservación y con la terminología de la LOE y el CTE (GARCÍA GONZÁLEZ & *al.*, 2014) en el plano práctico (y salvo en aquellas CC.AA. donde aún no están implantados estos instrumentos)–, puede decirse que la gran mayoría de CC.AA.

y municipios españoles cuentan ya con un instrumento para inspeccionar los edificios y exigir a los propietarios el cumplimiento del deber de conservación. No obstante, un reto de cara al futuro es convertir esta herramienta en un verdadero medio para impulsar no sólo la estricta conservación, sino también la mejora del parque residencial español, y, en particular, la accesibilidad y la eficiencia energética.

**Bibliografía**

- GARCÍA GONZÁLEZ, J. & *al.* (2014): «Debate sobre el Informe de Evaluación del Edificio». *Cercha: Revista de los Aparejadores y Arquitectos Técnicos* ISSN 2484-1048, N.º. 119, 2014, págs. 8-15.
- MENÉNDEZ REXACH, Á. (2014): «El informe de evaluación de los edificios en la Ley 8/2013». *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, ISSN 1133-4762, N.º 179, pp. 63-74.
- RODRÍGUEZ ANDIÓN, R. J. (2004): «La inspección periódica de edificios como mecanismo de aseguramiento del deber de conservación: insuficiencia de la regulación actual». *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales* ISSN 1133-4762, N.º 139, pp. 173-203.

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. L, Nº 196, verano 2018

ISSN: 1133-4762

Págs. 357-372

# La construcción residencial recupera el protagonismo en la economía española

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

Vocal del Consejo Superior de Estadística y doctor en Ciencias Económicas y fue Presidente del Banco Hipotecario de España y de Caja Granada

*» La capacidad de predecir exactamente cambios en las tendencias de las compras en el mercado de vivienda antes de que tales cambios sucedan podría mejorar la capacidad de la oferta de viviendas en reaccionar a los cambios en la demanda».*

CaixaBank Research, «Compras de viviendas en 2018: ¿Qué puede decirnos Google?», Marzo 2017

## Introducción

El conjunto de la economía mundial y la eurozona han visto mejorar el comportamiento de la economía a partir sobre todo del segundo semestre de 2017. Las previsiones para 2018 han mejorado sensiblemente a nivel global. La economía española ha vuelto a crecer por tercer año consecutivo por encima del 3%.

La recuperación del mercado de vivienda en España se advierte sobre todo a la vista de que precios de viviendas y alquileres han aumentado por encima del 19% en los cuatro años de recuperación del mercado de vivienda, 2014-2017. La nueva construcción de viviendas, aunque lejana respecto de los niveles de ventas, han crecido con fuerza en 2017, convirtiéndose posiblemente en el componente más dinámico de la economía española al inicio de 2018.

En este trabajo se comenta la situación de la economía mundial en el primer apartado, mientras que en el segundo se comenta la evolución

reciente de la economía española. En los apartados tercero a quinto se comenta la evolución del mercado de vivienda, relativos, respectivamente, a precios de la vivienda, demanda y financiación y nueva oferta. En el sexto y último apartado se comenta la política de vivienda, en especial el Plan Estatal de Vivienda 2013-2016.

## 1. El despliegue alcista de la economía mundial

Desde la segunda mitad de 2017 la economía mundial parece haber entrado por una senda clara de mayor crecimiento. El PIB mundial creció en un 3,7% en 2017 (3,2% en 2016), previéndose que dicho crecimiento se refuerce hasta el 3,9% en 2018-19 (FMI, 2018). La recuperación presenta una amplia base, sorprendiendo el alcance de la misma en Europa y en Asia.

La aceleración del crecimiento en 2018 se debe al carácter generalizado de la mayor expansión en el conjunto de la economía mundial, así como a la incidencia en principio expansiva de la fuerte

reducción de impuestos establecida en Estados Unidos. El crecimiento de la economía estadounidense va a superar en 2018 al de la Eurozona (2,7% sería el aumento del PIB en Estados Unidos, frente al 2,2% en la eurozona) (FIG. 1).

Por áreas económicas, la aceleración del crecimiento en 2018 se va a deber a la mayor expansión prevista para las economías emergentes, que pasarían de crecer un 4,7% en 2017 a hacerlo en un 4,9% en 2018, mientras que el crecimiento de los países avanzados se estabilizaría en el 2,3%. El crecimiento del comercio mundial se desaceleraría ligeramente desde el 4,7% de 2017 hasta el 4,6% en 2018.

La citada reducción fiscal de Estados Unidos, más acusada en el caso de rentas más elevadas y sociedades, se uniría en su carácter expansivo al perfil del mismo signo que todavía mantiene la política monetaria. El prolongado tono expansivo de la política monetaria, impulsada por las políticas de «alivio cuantitativo» desarrolladas por numerosos bancos centrales, ha provocado importantes aumentos en los precios de los activos. Dicha evolución hace que resulte moderado el alcance del mayor crecimiento que podría generar el mantenimiento de dichas políticas en 2018 sobre el precio de los activos.

Una mayor aceleración de la demanda global en 2018 podría provocar unas más significati-

vas subidas de precios, así como también podría impulsar al alza los tipos de interés. Dicha evolución haría más vulnerable la situación en los países avanzados y también en los emergentes.

Las políticas proteccionistas que están originándose en Estados Unidos podrían ocasionar «réplicas» del mismo signo en el resto de países industriales. Dicha circunstancia podría afectar a la baja al aumento del comercio mundial y al propio crecimiento global de la economía. Los aumentos de aranceles podrían ocasionar abundantes tensiones geopolíticas, lo que tampoco facilitaría el mayor crecimiento previsto.

En la Eurozona el crecimiento del PIB en un 2,4% en 2017 superó a las previsiones. La aceleración de la economía mundial facilitó una mayor expansión de las exportaciones en la eurozona. La demanda interna se vería favorecida por una mejoría general de las expectativas. El mayor crecimiento favorecería la evolución del mercado de trabajo, lo que apoyaría una mayor expansión del consumo privado. La inversión productiva se apoyaría en la mayor demanda interna y en la persistencia de la política monetaria expansiva que todavía va a mantener el Banco Central Europeo en 2018, aunque con menos intensidad que en los dos años precedentes (EUROPEAN COMMISSION, 2018).

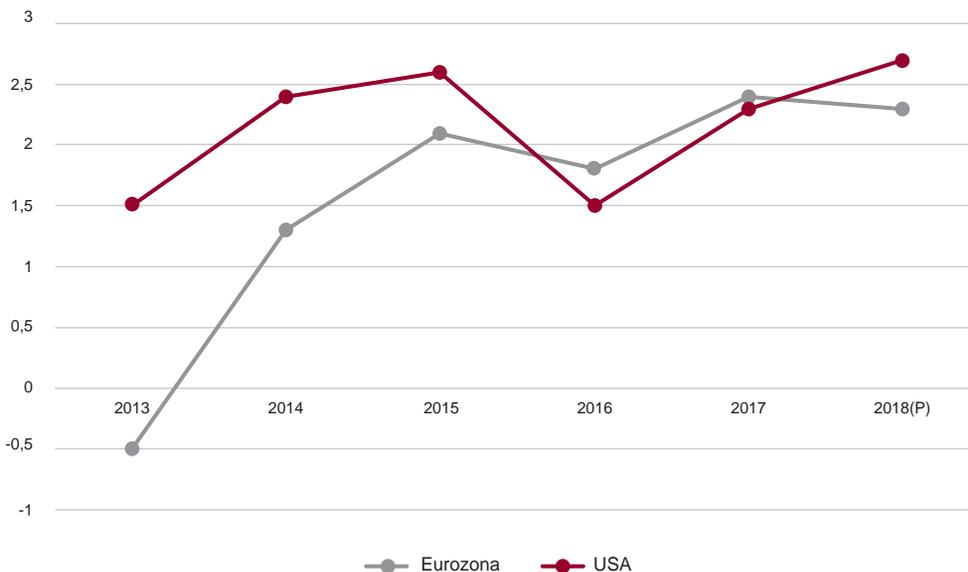


FIG. 1/ USA y Eurozona. Tasas interanuales de variación del PIB (%), 2013-2018 (previsión).

Fuente: EUROSTAT y FMI.

El persistente excedente del mercado de trabajo favorecería unos aumentos muy moderados de los salarios. La mayor elevación de los precios estaría ligada a los más elevados precios de la energía, El euro se ha apreciado en un 7% sobre el dólar después de noviembre de 2017 (FIG. 2). Los precios del petróleo podrían aumentar en 2018 en un 24% sobre los niveles medios de 2017, lo que afectaría al alza a la inflación a nivel mundial.

La previsión de crecimiento para la Eurozona en 2018 es del 2,3% y del 1,5% para la inflación. Los altos precios de los activos también han generado una impresión de mayor vulnerabilidad en el comportamiento de la economía de la Eurozona.

## 2. Economía española. Se mantiene el crecimiento.

2017 fue el cuarto ejercicio de crecimiento de la economía española, tras la pasada recesión, que se prolongó entre 2008 y 2013. En 2017 el PIB creció un 3.1% (3,3% en 2016). Dicha evolución alcista estuvo acompañada por un importante aumento del empleo, que se incrementó en un 2,7% en el

cuarto trimestre de 2017 sobre el mismo periodo del año precedente. Dicho crecimiento relativo corresponde a un aumento absoluto de 490.300 empleos (FIG. 3).

El PIB del cuarto trimestre de 2017 superó el nivel más elevado alcanzado antes de la recesión (2º trimestre de 2008) en un 2%. Sin embargo, el nivel de empleo está todavía por debajo del alcanzado en el periodo citado. Esto último implica un nivel absoluto de empleo inferior en 1,6 millones de puestos de trabajo al máximo alcanzado en el periodo citado.

La inversión en bienes de equipo (6,1%), junto con la construcción (4,6%) y las exportaciones (4,9%) fueron los componentes más dinámicos de la demanda en 2017 (FIG. 4). Dentro de la construcción, destacó el fuerte aumento experimentado por la construcción residencial, que creció en un 8,2%. Este importante aumento se derivó de la recuperación registrada por las viviendas iniciadas en 2016-2017.

El consumo privado creció en un 2,4% en 2017. Dicha evolución tuvo lugar a pesar de la importante reducción experimentada por la tasa de ahorro de los hogares, que pasó desde el 7,7% de 2016 hasta situarse en el entorno del 6,0% en 2017.

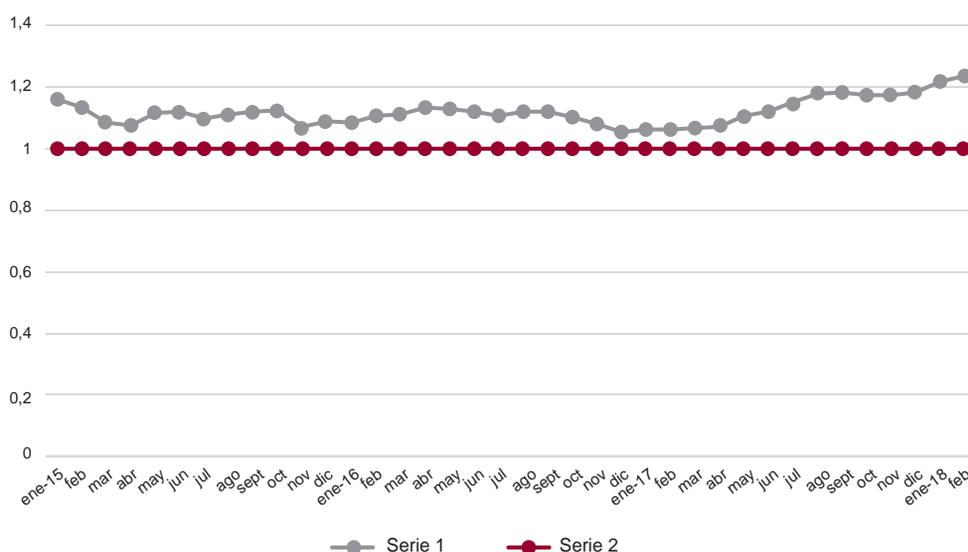


FIG. 2/ Tipo de cambio euro/dólar (número de dólares por euros). Serie mensual, 2013-2018.

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

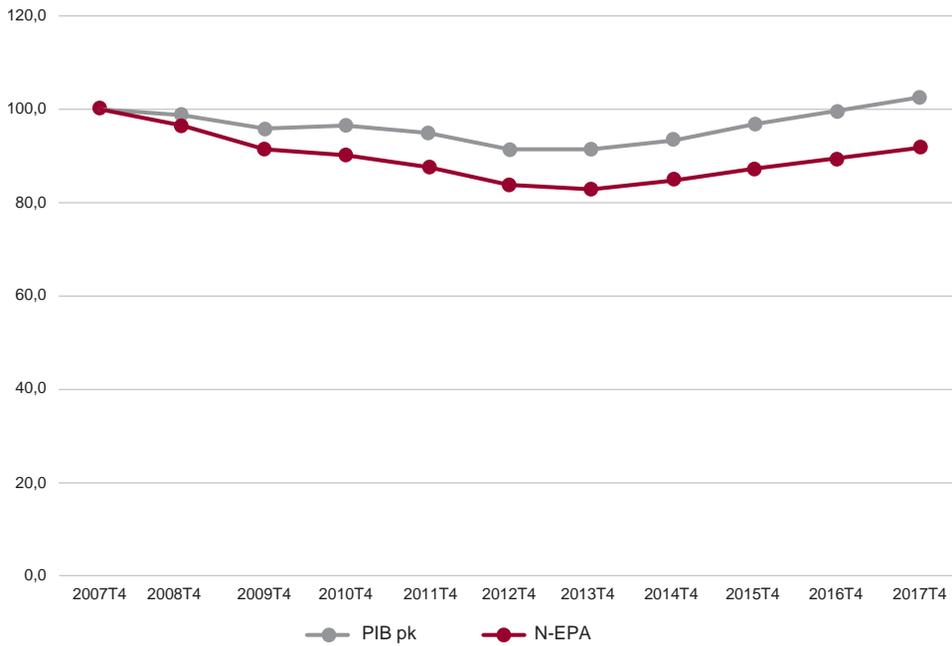


FIG. 3/ PIB y empleo (100=2007. IV), cuarto trimestre.

Fuente: INE.

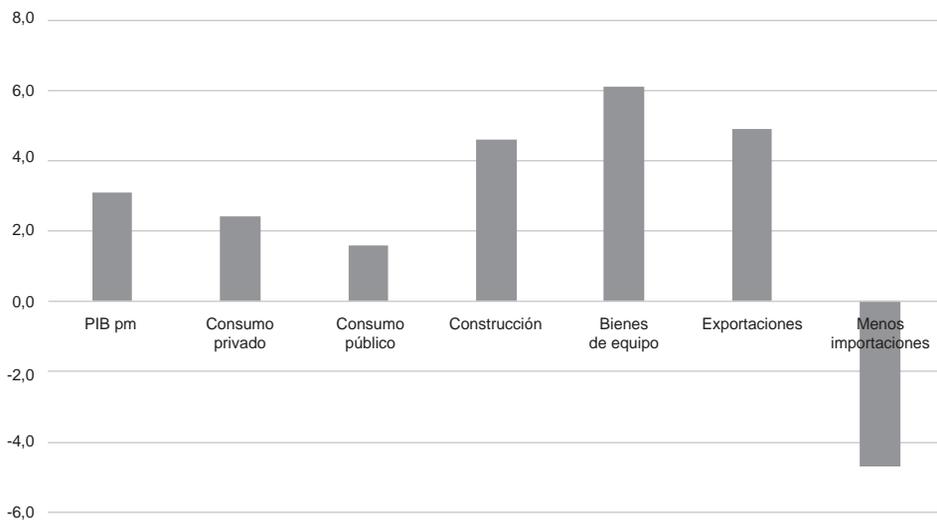


FIG. 4/ PIB economía española, variaciones interanuales, 2017/2016 (%). Componentes de la demanda.

Fuente: INE.

En el periodo de recuperación 2014-2017 ha destacado sobre todo la importante aportación al crecimiento realizada por la demanda interna (2,8% en 2017), mientras que ha sido moderada la aportación del resto del mundo (0,3%) (FIG. 5). En todo caso, resulta positivo que tal aportación positiva sucediese en un contexto de expansión significativa del crecimiento, impulsado por la demanda interna

Dicha evolución del sector exterior implica un ligero diferencial al alza en la expansión de las exportaciones sobre las importaciones. La importante reacción de la construcción y, sobre todo, de la construcción residencial, va a estar acompañada por un mayor dinamismo de las importaciones, debido al importante efecto «arrastre» que tiene dicha actividad. De ahí que sea posible que la aportación del resto del mundo al crecimiento resulte inferior en 2018 a las primeras previsiones sobre la evolución de dicha magnitud.

El crecimiento del empleo en 2017 se vio confirmado por el importante aumento de las afiliaciones a la Seguridad Social (3,3% en diciembre sobre el mismo periodo del año precedente, correspondiente a 589.000 nuevas afiliaciones, datos de fin de mes) (FIG. 6). El aumento de las afiliaciones resultó superior al del total en el sector de la construcción (7,4% en 2017), evolución que ha continuado en los dos primeros meses de 2017. De ahí que en febrero de 2018 el peso de las afiliaciones en la construcción sobre el total ascendía al 6,3% del total (5,7% en diciembre de 2014).

La tasa de desempleo (EPA) ascendió al 16,6% en el cuarto trimestre de 2017, correspondiente a 3,8 millones de parados. Según EUROSTAT, en enero de 2017 el desempleo en España ascendía al 16,3% de los activos, frente al 7,3% del conjunto de países de la Unión Europea. El paro juvenil (menores de 25 años) ascendía endicha fecha en España al 36% de los activos, frente al 16,1% de la Unión Europea.

El índice de precios de consumo aumentó en un 1,1% en diciembre de 2017 sobre el mismo mes del año anterior. Dicho crecimiento persistió en febrero de 2018. El coste salarial por trabajador y mes creció en un 0,5% en el cuarto trimestre de 2017 sobre el mismo periodo del año anterior, alcanzando un nivel medio de 2.020 euros por trabajador y mes en dicho periodo.

El superávit de la balanza corriente ascendió en 2017 al 1,7% del PIB. El déficit público se situó en el nivel previsto del 3,1% del PIB, mientras que la deuda pública, según estimación de FUNCAS (Fundación de las Cajas de Ahorros), se situó en un nivel del 98,4% del PIB a fines del año 2017. La principal incógnita para el crecimiento corresponde al consumo privado, puesto que desde el inicio de la recuperación su aumento corriente superó al de la renta disponible de los hogares, evolución confirmada por el acusado descenso sufrido por la tasa de ahorro correspondiente (R. TORRES, 2018).

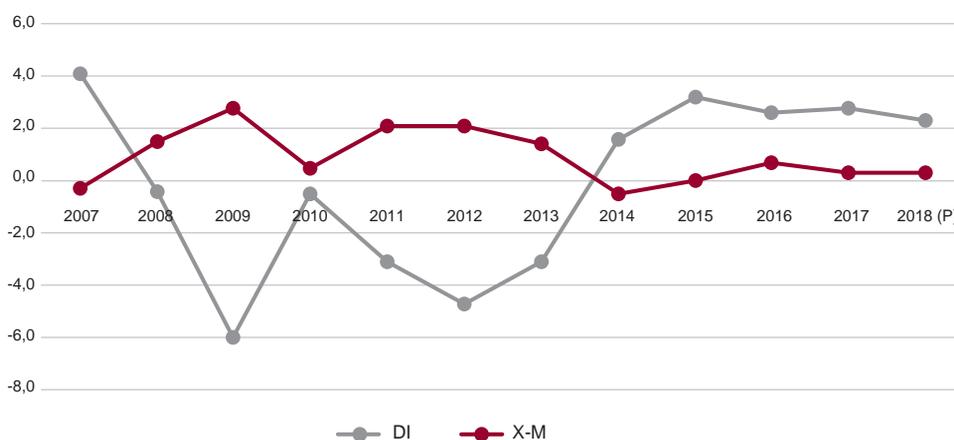


Fig. 5/ Crecimiento económico: Aportación de la demanda interna y del resto del mundo (exportaciones menos importaciones). Serie anual, 2007-2018 (previsión).

Fuente: INE y FUNCAS.

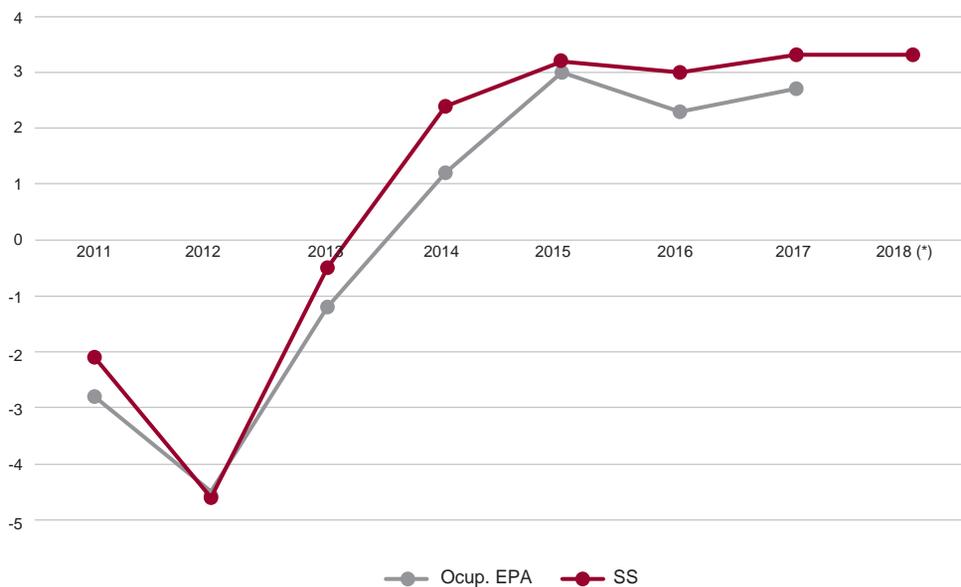


FIG. 6/ Empleo. Tasas interanuales de variación (fin de año), Ocupados EPA y Afiliados a la Seguridad Social (%). Serie 2011-2017 (previsión).

Fuente: INE y MINISTERIO DE EMPLEO

### 3. El mercado de vivienda (I). Precios

La tensión entre una demanda creciente de vivienda, impulsada por las compras de inversores, por las buenas condiciones de financiación y por la creación de empleo a buen ritmo, frente a una oferta que tarda cierto tiempo en reaccionar, explican el importante alza de precios de vivienda y de los alquileres registrada en 2017.

En este año, el índice de precios de vivienda del INE, elaborado a partir de los precios declarados en las escrituras formalizadas ante notario, aumentó en un 7,2% en el cuarto trimestre de 2017 respecto del mismo periodo del año precedente (4,5% en 2016) (FIG. 7). Los precios de las viviendas de nueva construcción crecieron en un 7,4%. El aumento acumulado de precios de vivienda en la fase de recuperación desde el primer trimestre de 2014 ha sido del 19,2%.

El índice de precios de vivienda de ventas repetidas, elaborado por el Colegio de Registradores de la Propiedad, aumentó en 2017 en un 7,6%. El aumento acumulado en la etapa de recuperación 2014-2017 por este indicador ha

sido del 20,9% (COLEGIO DE REGISTRADORES DE LA PROPIEDAD, 2017).

El aumento de los precios de la vivienda en 2017, el 7,2%, superó ampliamente al de los salarios por persona ocupada en el mismo ejercicio (0,5%) y al del índice de precios de consumo de diciembre de 2017 sobre el mismo mes del año anterior (1,1%) (FIG. 8). La significativa diferencia entre el aumento de precios de la vivienda respecto de los salarios implicó un importante crecimiento en el esfuerzo de acceso al disfrute de una vivienda, tanto en propiedad como en alquiler.

En 2017 los mayores aumentos de precios de la vivienda correspondieron a Madrid (11,9%), Cataluña (10,2%) y Baleares (9,8%). Los aumentos menores fueron los de Castilla-La Mancha (0,4%) y Extremadura (0,2%) (FIG. 9). Los mayores aumentos acumulados del periodo 2014-2017 fueron los de Madrid (33,5%), Cataluña (28,9%) y Baleares (27,8%). En estos tres casos el aumento acumulado superó el 19,2% correspondiente al conjunto de España. De nuevo Castilla-La Mancha (4,1%) y Extremadura (2,7%) presentaron los aumentos acumulados menos significativos.

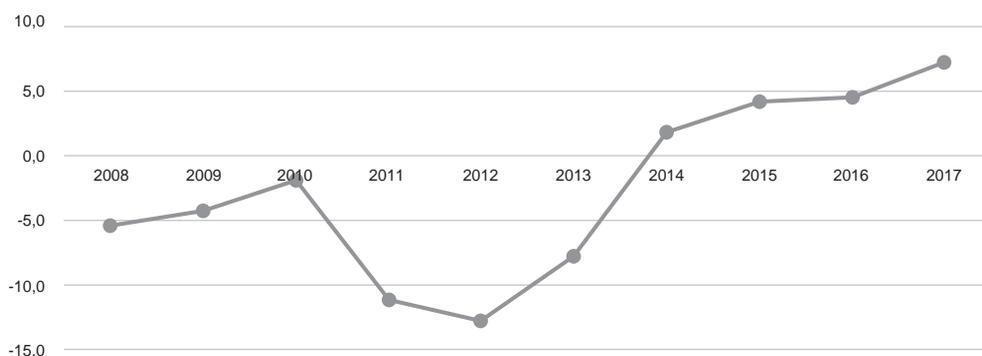


FIG. 7/ Índice de precios de vivienda. Tasas de variación interanual (4º T), 2008-2017 (%).

Fuente: INE.

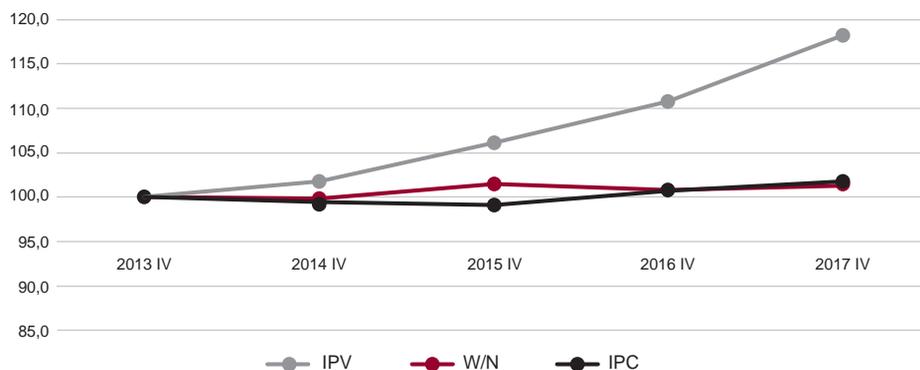


FIG. 8/ Precios de la vivienda, salarios por persona ocupada e IPC. Series anuales 2013-2017 (previsión), 4º trimestre. 100=2013 IV.

Fuente: INE.

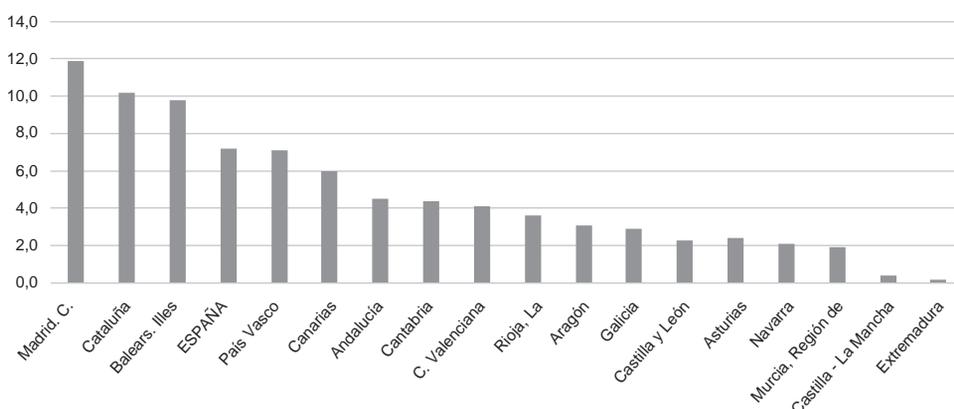


FIG. 9/ Índice de precios de vivienda, variaciones interanuales, 4º trimestre 2017 (%). España y CC. Autónomas.

Fuente: INE.

Las cifras absolutas de precios de las viviendas se pueden tomar, entre otras fuentes, de los precios de tasación publicados por el Ministerio de Fomento. Esta estadística presenta unos crecimientos bastante más moderados que los del índice de precios de vivienda (6,3% fue el aumento acumulado de dichos precios en 2014-2017, frente al 19,2% del índice del INE). De los datos de tasaciones se deriva que, en el cuarto trimestre de 2017, los precios más elevados de la vivienda en España son los del País Vasco (2.387 euros/m<sup>2</sup>), Comunidad de Madrid (2.354,9 euros/m<sup>2</sup>) y Baleares (2.205,4 euros/m<sup>2</sup>). Los precios más reducidos son los de Castilla-La Mancha (874,2 euros/m<sup>2</sup>) y Extremadura (866 euros/m<sup>2</sup>). (FIG. 10).

Una parte sustancial de la demanda de vivienda se ha desplazado hacia los alquileres, a la vista de los menores salarios percibidos por los nuevos empleos, dentro de los cuales tienen un importante peso los empleos temporales o empleo a tiempo parcial. No hay una estadística pública en España de precios del alquiler, puesto que la rúbrica «alquiler de vivienda» del IPC se refiere a la evolución de los precios de alquiler del conjunto de hogares que viven bajo dicha forma de tenencia y sus resultados siguen la evolución del índice de precios de consumo, en líneas generales. De ahí la menor utilidad de dicho indicador.

Resulta, pues, necesario acudir a los precios de alquiler publicados por los portales inmobiliarios

FOTOCASA e IDEALISTA, que recogen los precios solicitados por los oferentes de viviendas de alquiler. En el caso de los precios de alquiler publicados por FOTOCASA (FIG. 11), en 2017 el aumento anual (diciembre/diciembre) fue del 8,9%, y el nivel medio de dichos alquileres en diciembre de 2017 era de 8,15 euros por m<sup>2</sup> y mes.

En el trienio 2015-17 el aumento acumulado de los alquileres ha sido del 19,2%, esto es, la aceleración reciente de los precios del alquiler ha sido más acusada que la de los precios de la vivienda, aunque la fuerza de la tendencia sea similar en ambos casos. El fuerte peso que en España tiene la vivienda en propiedad hace que la oferta de alquiler resulte reducida frente a la mayor demanda que se está produciendo de dicha forma de tenencia en los últimos años.

La oferta de viviendas de alquiler está siendo disminuida por la venta de las viviendas a precios más elevados, pues los oferentes de viviendas de alquiler lo hicieron en gran parte cuando el mercado de vivienda estaba paralizado (precios de venta más reducidos) en la etapa de recesión, y ahora la situación ha cambiado. Además, la transformación en los denominados «pisos turísticos» de pisos antes destinados al alquiler duradero ha supuesto una reducción de la oferta de viviendas de alquiler en las principales capitales (Barcelona y Madrid sobre todo).

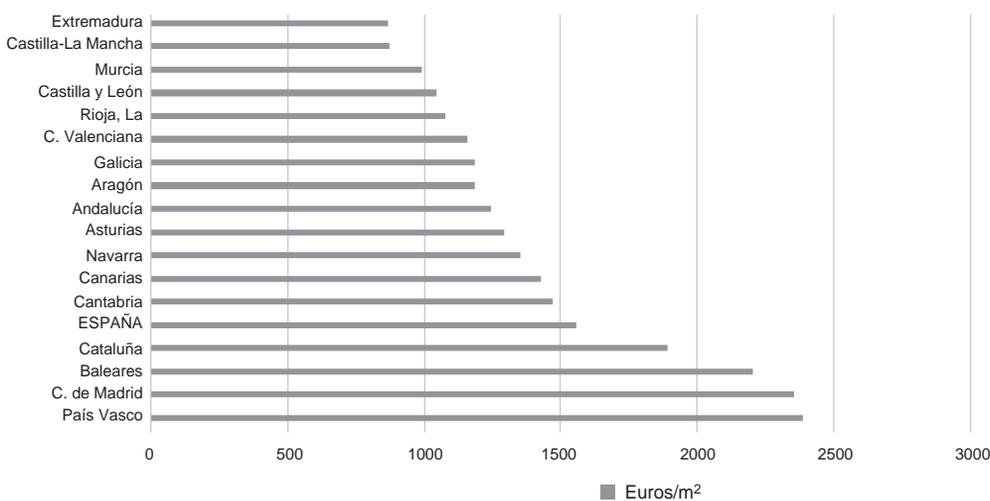


FIG. 10/ Precios de tasación de las viviendas, España y CC. AA. 4º trimestre de 2007, Euros/m<sup>2</sup>.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

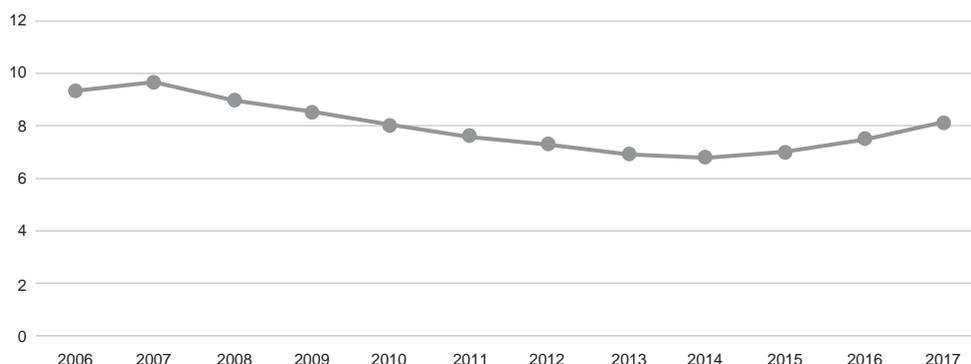


Fig. 11/ Alquiler de vivienda. Precios del alquiler (euros/m<sup>2</sup>-mes), serie anual, 2006-2017.

Fuente: FOTOCASA.

Todo lo anterior ha contribuido a que los aumentos de los precios del alquiler de viviendas estén resultando espectaculares, lo que además contribuye a dificultar el acceso al disfrute de la vivienda por parte sobre todo de los hogares de nueva creación.

Según Eurostat, en el tercer trimestre de 2017 los precios de las viviendas registraron una variación interanual del 4,1% en la Eurozona y del 4,6% en la Unión Europea. En dicho periodo la variación interanual de precios de vivienda en España fue del 6,7%. Tal variación implica que en España se ha acentuado en 2017 el aumento de los precios respecto del resto de la Unión Europea y de la Eurozona, pues en 2016 la evolución de tales precios en España fue equivalente a la de ambas áreas económicas.

#### 4. El mercado de vivienda (II). Demanda y financiación

La demanda de vivienda, además de los precios, depende de la creación de hogares y del comportamiento de la renta disponible de los hogares. En 2017 el comportamiento del empleo fue ampliamente positivo, como lo indica el aumento en un 2,7% (490.300) de los ocupados EPA (Fig. 12). La previsión de aumento de los nuevos hogares en 2017, según la EPA, fue bastante menos expansiva en el pasado ejercicio, 43.200 nuevos hogares netos.

El comportamiento de la renta disponible real no fue precisamente dinamizador en 2017. La evolución de esta magnitud está muy influenciada por el comportamiento salarial. No se dispone de datos para el ejercicio completo de 2017, pero todo apunta a que la variación de

dicha magnitud apenas si fue positiva durante el mismo (Fig. 13). La tasa de ahorro de los hogares ha debido situarse por debajo del 7% (7,7% en 2016), lo que no ayuda a la compra de vivienda por parte de los nuevos hogares.

En cuanto a la financiación, decisiva para acceder a la vivienda en propiedad, el saldo vivo de los préstamos a comprador volvió a registrar una tasa de variación negativa en 2017 (-2,8%). Los tipos de interés de dichos préstamos volvieron a reducirse en 2017 (Fig. 14), manteniéndose por debajo del 2% a lo largo de todo el año. Destacó la mayor presencia de los préstamos a interés fijo sobre los variables en las nuevas operaciones formalizadas en 2017 (Fig. 14).

Las condiciones de financiación no se modificaron sustancialmente en 2017. Los tipos de interés se mantuvieron por debajo del 2% todo el año, como ya se ha indicado, elevándose ligeramente el diferencial entre el tipo de interés y el Euribor a 12 meses, principal indicador de referencia empleado en los préstamos a interés variable (Fig. 15). El plazo medio de los préstamos fue de 23,5 años en el cuarto trimestre de 2017, según estimación de los registradores de la propiedad, lo que implicó una ligera subida sobre el mismo periodo del año precedente.

Las nuevas operaciones formalizadas de crédito a comprador, según la encuesta del Banco de España ante las entidades de crédito, crecieron en un 13,9% en 2017. Ello supuso un total de nuevas concesiones formalizadas de 44.265 millones de euros, así como una importante aceleración sobre las concesiones de años precedentes (Fig. 16).

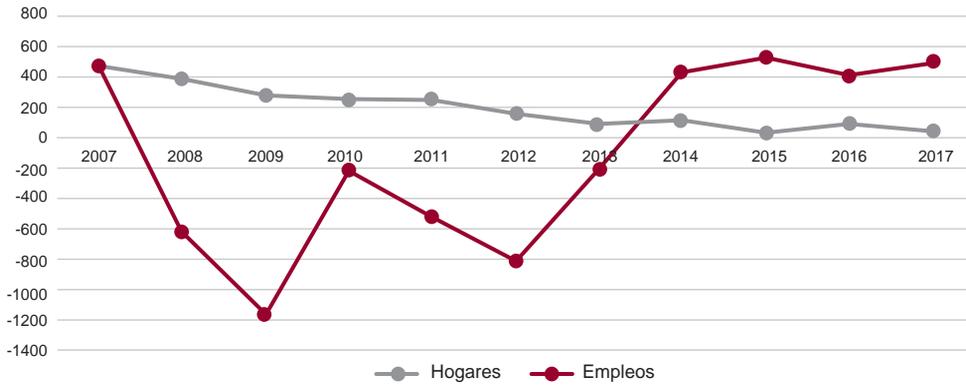


Fig. 12/ EPA. Variaciones anuales de empleos y hogares, 2007-2017. Miles.

Fuente: INE.

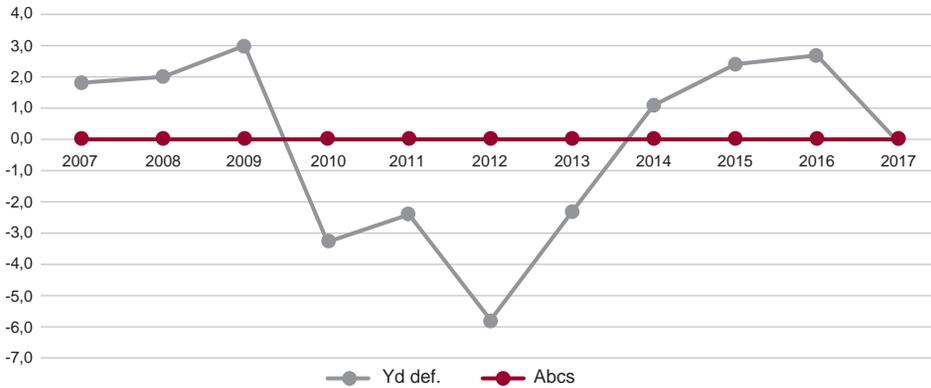


Fig. 13/ Renta disponible de los hogares, deflactada con el IPC. Tasas de variación anual, 2007-2016 (previsión).

Fuente: INE.

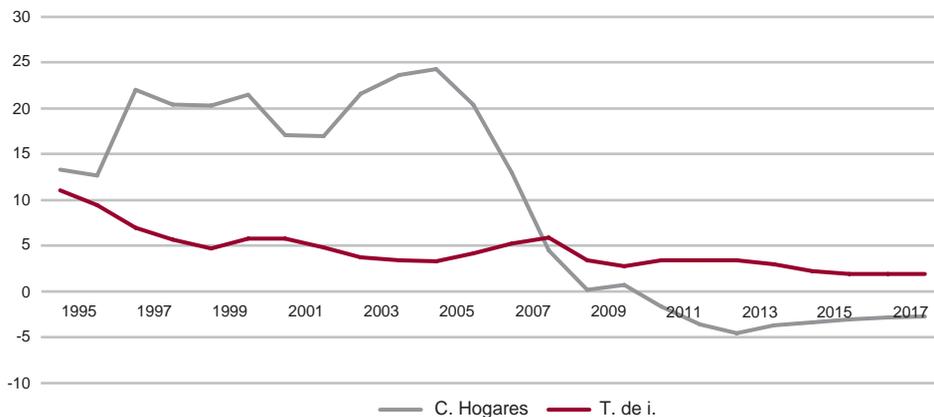


Fig. 14/ Crédito a comprador de vivienda (tasas interanuales a 31.12) y tipos de interés de los créditos (medias anuales) (%), 1995-2018 (previsión).

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

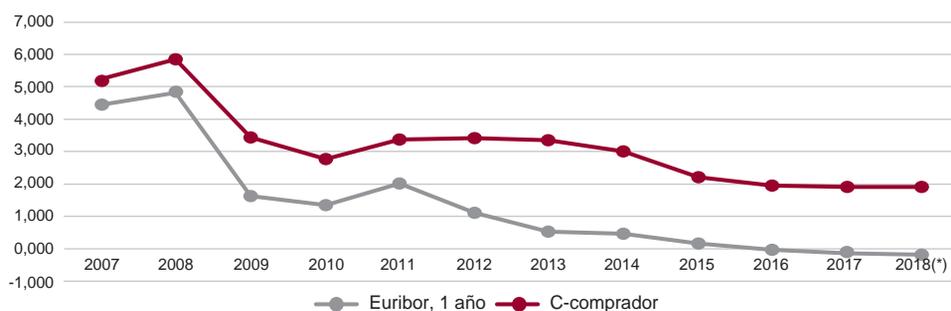


FIG. 15/ Tipos de interés de los préstamos a comprador de vivienda y euribor a doce meses. Medias anuales, serie 2007-2018 (previsión).

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

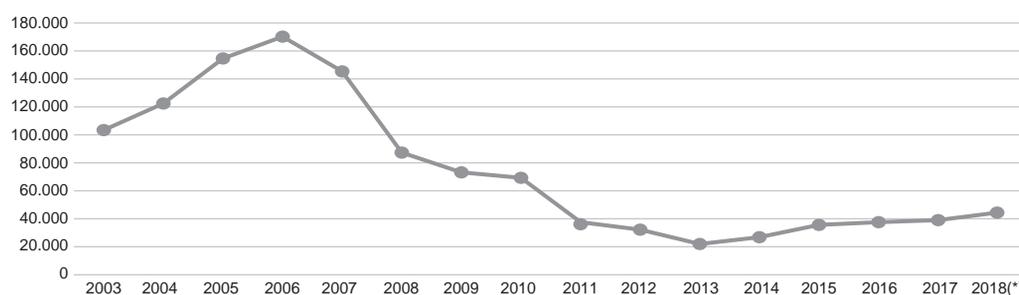


FIG. 16/ Créditos a comprador de vivienda. Totales anuales, 2003-2018 (previsión). Millones de euros.

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

El número de hipotecas sobre vivienda formalizadas en 2017 creció en un 9,7% en 2017, aumento inferior al 14,6% de las compraventas registradas de viviendas en el mismo año. Un 33,2% de dichas compraventas se efectuaron, pues, sin necesidad de apelar a la financiación hipotecaria (FIG. 17). Esta evolución implica la presencia de un volumen importante de compras de vivienda efectuadas por inversores privados e institucionales (fondos de Inversión, sobre todo).

Las transmisiones inmobiliarias de viviendas, según información aportada por los notarios, aumentaron en un 16,3% en 2017 sobre el año precedente. Las ventas de viviendas nuevas crecieron en un 7%, mientras que las de viviendas usadas lo hicieron en un 17,4% (FIG. 18). Las ventas a españoles residentes crecieron más que las ventas a extranjeros. Las ventas a estos últimos supusieron el 16,6% de todas las ventas. Reino Unido, con el 15,6% de las ventas a extranjeros en el último trimestre de 2017, siguió siendo el primer país de origen de los compradores extranjeros, seguido por Francia, Alemania y Suecia.

Por autonomías, los mayores aumentos de ventas en 2017 fueron los de Castilla-La

Mancha (26,9%) y Cantabria (26,4%), mientras que los menores aumentos fueron los de Galicia (12,1%) y Castilla y León (6,9%) (FIG. 19). La cifra de ventas de vivienda s efectuadas en España en la etapa de recuperación del periodo 2014-2018 ascendió a casi 1,8 millones de viviendas. Las comunidades autónomas de Andalucía, Cataluña, Valencia y Madrid fueron las que registraron las cifras absolutas más elevadas, suponiendo la suma de las cuatro autonomías citadas el 63,8% del total de ventas.

El mayor aumento de los alquileres ha dado lugar a que el esfuerzo de acceso para el hogar mileurista neto supusiese el 73,4% de los ingresos familiares, mientras que dicho esfuerzo fue del 58% en el caso de comprar una vivienda con un préstamo que cubriese el 100% del precio de venta de la vivienda. Lo anterior indica que la recuperación del mercado de vivienda, evidenciada en las cifras de ventas de viviendas y de precios, ha provocado un aumento notable en el esfuerzo de acceso para los hogares que perciban los salarios de salida en los empleos que se están creando en la fase de recuperación.

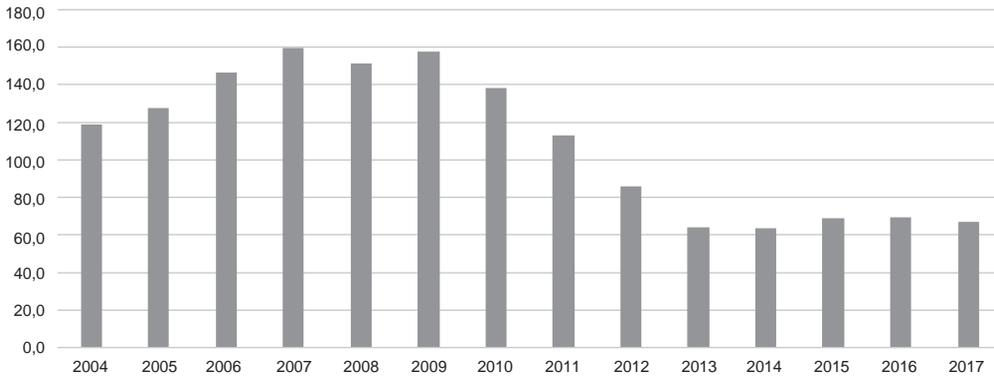


FIG. 17/ Hipotecas registradas de viviendas sobre compraventas registradas de viviendas. Proporción anual, 2004-2017.

Fuente: INE.

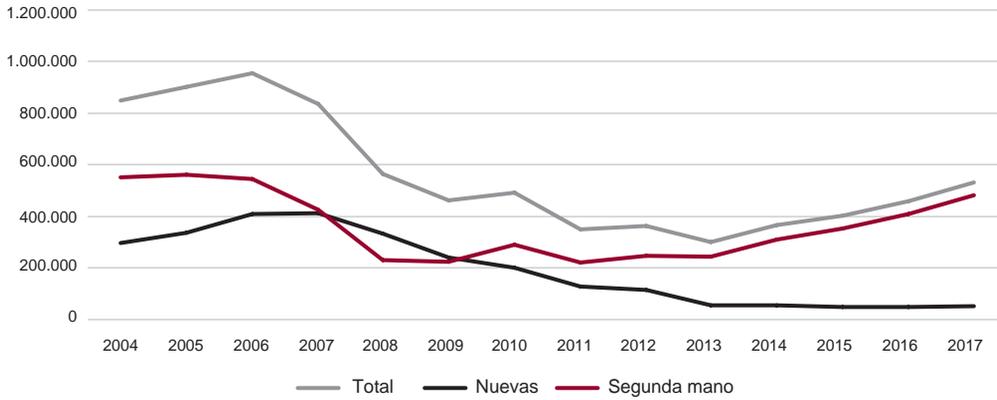


FIG. 18/ Transmisiones de viviendas. Total, nuevas y usadas, 2004-2017.

Fuente: INE.

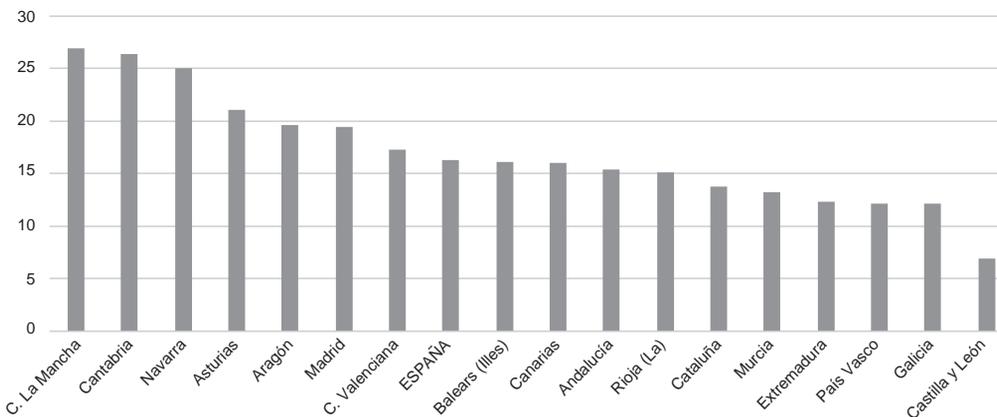


FIG. 19/ Transmisiones inmobiliarias, 2017/2016 (%), España y Comunidades Autónomas.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

## 5. El mercado de vivienda (III). Nueva oferta

El rápido aumento de la demanda ha provocado desde 2016 una situación de exceso de demanda en España, sobre todo en el segmento de viviendas de alquiler. La oferta de vivienda es rígida a corto plazo, por lo que las reacciones a corto plazo de la demanda se traducen en precios más elevados. Sin embargo, dicha oferta de viviendas es flexible a largo plazo. Esto último implica que las sobrerreacciones de la oferta pueden generar excedentes de vivienda a medio plazo.

En 2017 el número de viviendas iniciadas, medido por los visados de obra nueva de los colegios de Aparejadores, ascendió a 80.900 viviendas, un 26,2% más que en el año precedente (FIG. 20). Las viviendas terminadas ascendieron a 54.600, un 36,1% sobre el nivel de 2016, tras diez años de continuos descensos. Los niveles de las viviendas iniciadas y terminadas están todavía muy por debajo de los alcanzados en los años anteriores a la etapa de expansión 1997-2007.

Las autonomías con mayor aumento de las viviendas iniciadas fueron las de Asturias (80%), Andalucía (52,8%), mientras que el descenso más acusado fue el de Rioja (-24,2%). Entre 2014 y 2018 se han iniciado en España 229.484

viviendas, cifra muy inferior a la de ventas. Madrid (23,8% del total), Andalucía (15,8%) y Cataluña (11,6%) fueron las autonomías con un mayor volumen de iniciaciones (FIG. 21).

En la situación actual se encuentra muy tensionado el mercado de alquiler. La proporción de hogares que reside en viviendas de alquiler en España, según la Encuesta Continua de Hogares es del 17,3%. Las autonomías con una mayor presencia del alquiler son las de Baleares (29,5%), Cataluña (24,1%) y Madrid (23,1%). La proporción más reducida es la de Extremadura (1,5%) (FIG. 22).

La reacción al alza de las viviendas iniciadas se deja sentir en la evolución creciente de la inversión en construcción, según la Contabilidad Nacional del INE. El crecimiento de dicha magnitud ha superado al del PIB en los dos últimos ejercicios, destacando la evolución de 2017, año en el que la construcción residencial creció un 8,2% frente al 3,1% del PIB (FIG. 23).

Lo anterior implica un protagonismo, que va a ir a más, de la construcción residencial dentro de la economía española, evolución también confirmada por la marcha del empleo, tanto de los ocupados EPA como por los afiliados a la Seguridad Social. El peso de la inversión en vivienda en el PIB fue del 5,1% en 2017, proporción que es muy posible se refuerce en 2018.

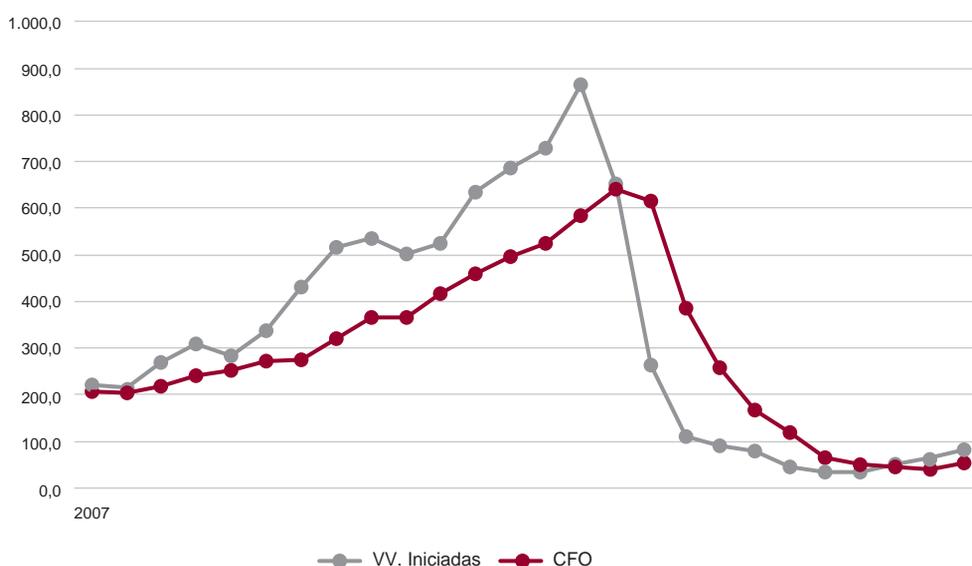


FIG. 20/ Visados de obra nueva y certificados de fin de obra (viviendas iniciadas y terminadas).

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

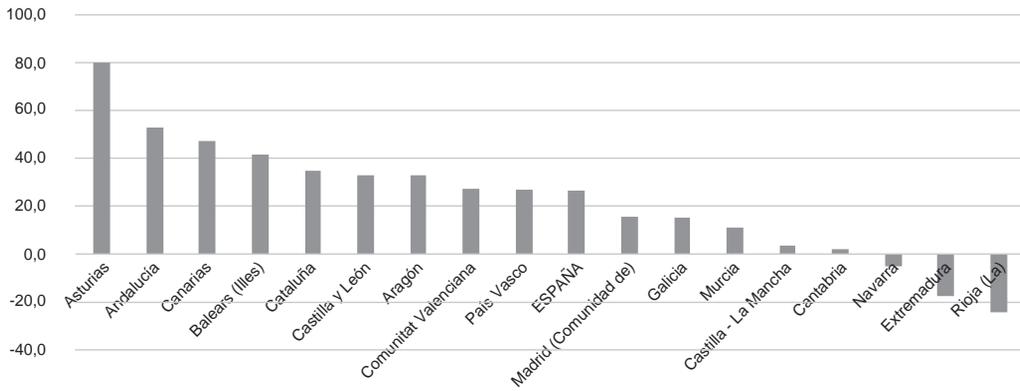


FIG. 21/ Visados de obra nueva. Numero de viviendas. Variaciones interanuales, 2017/16 (%). España y CC. Autónomas.

Fuente: INE.

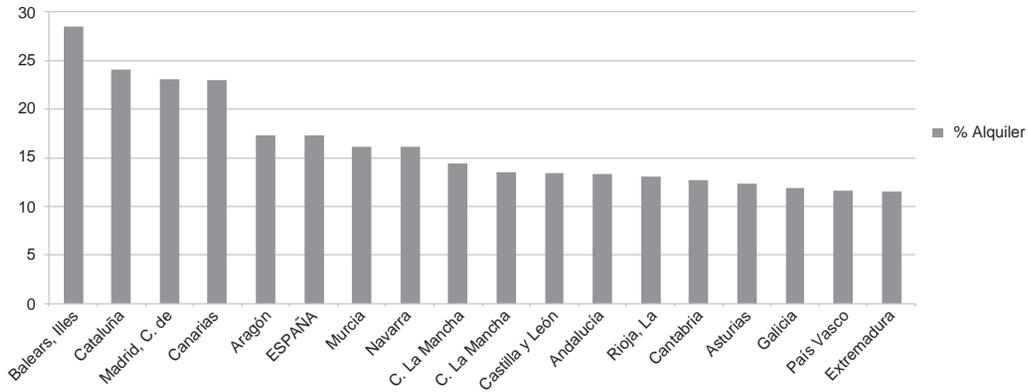


FIG. 22/ E. C. de Hogares. Proporción de hogares en viviendas de alquiler(%) 2016, España y CC. Autónomas.

Fuente: INE.

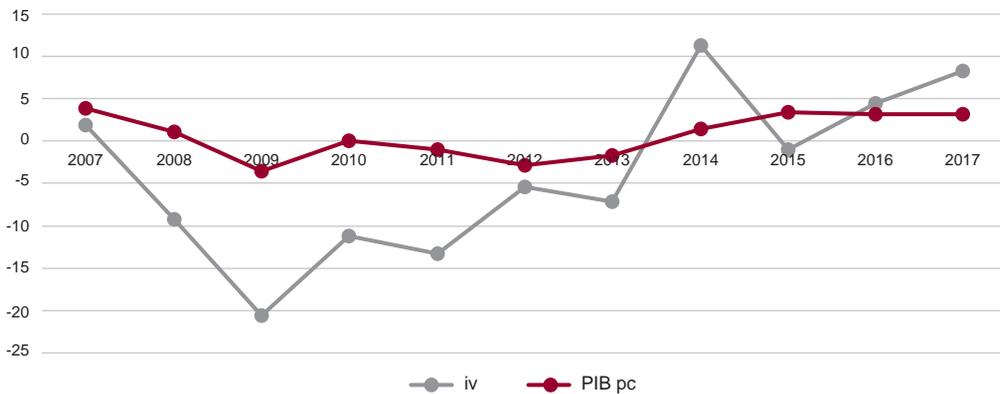


FIG. 23/ Inversión en vivienda y PIB. Precios constantes. Tasas de crecimiento interanual, 2007-2017.

Fuente: INE.

## 6. Política de vivienda

Los lanzamientos judiciales practicados en 2017 descendieron en un 3,6% respecto del año precedente. Los lanzamientos derivados de ejecuciones hipotecaras retrocedieron en un 15,4%, mientras que los ligados al impago de alquileres (LAU) aumentaron en un 4,3%, alcanzando los 35.666 lanzamientos en todo el ejercicio de 2017. Los lanzamientos LAU supusieron el 58,7% del conjunto de lanzamientos y confirman, con su evolución, la tensión existente en el mercado de alquileres. En este último, los vencimientos de los contratos, con la consiguiente actualización de los precios del alquiler, pueden llevar consigo un aumento de los desahucios derivados de dichos aumentos (FIG. 24).

Las ventas de viviendas protegidas alcanzaron las 22.315 en 2017, lo que supuso un au-

mento del 5,4% sobre el año anterior. Sin embargo, el peso de tales ventas en el conjunto total fue solo del 4,2% del total de ventas en 2017 (FIG. 25). La nueva actividad constructora de dicho tipo de viviendas no presentó indicios de recuperación en 2017, lo que implica que tales viviendas pueden seguir perdiendo peso en el conjunto de la construcción residencial y en el total de las transacciones inmobiliarias.

En el cuarto trimestre de 2017 el precio medio de una vivienda protegida en España, según los datos agregados de tasaciones publicados por el Ministerio de Fomento, fue de 1.132 euros /m<sup>2</sup>, equivalentes al 72,4% del precio de venta de las viviendas libres o no protegidas. Los precios de venta más elevados fueron los de la Comunidad de Madrid, 1.363,8 euros/m<sup>2</sup>, y los más reducidos, los de Extremadura, 757 euros/m<sup>2</sup>.

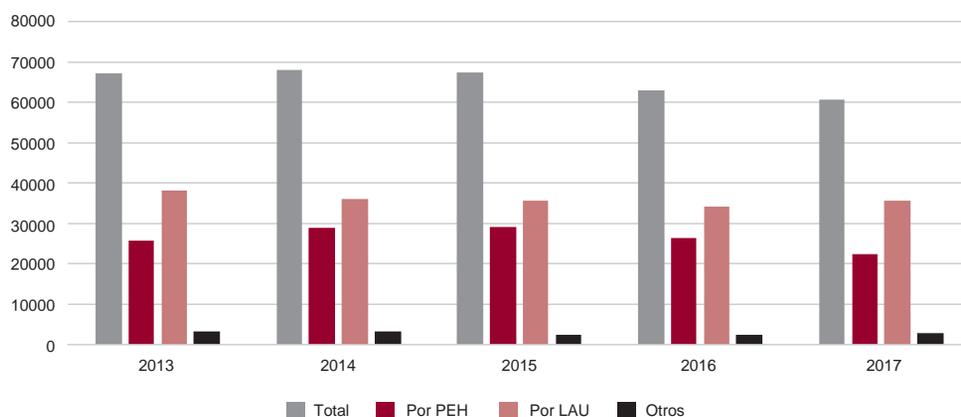


FIG. 24/ Lanzamientos judiciales. Total, por ejecución hipotecaria y por impago de alquileres. totales anuales, 2013- 2017.

Fuente: INE.

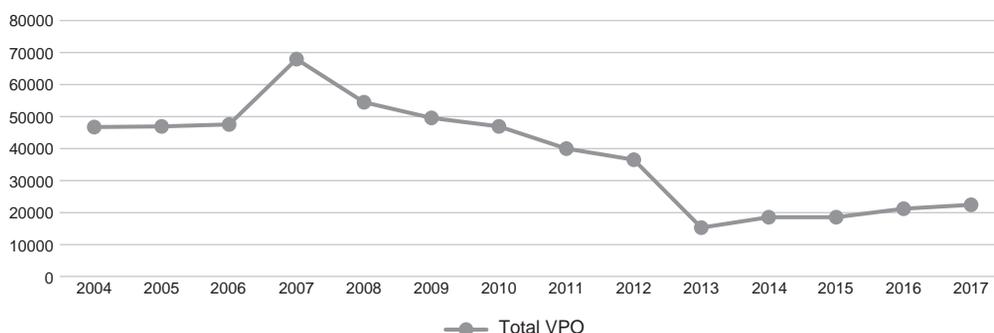


FIG. 25/ Viviendas protegidas: ventas anuales, 2004-2017.

Fuente: INE.

En marzo de 2017 el gobierno ha puesto en marcha el undécimo plan plurianual de viviendas desde el tiempo de la transición política. El Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 (R.D. 106/2016, BOE de 9 de marzo de 2017) tiene como objetivos principales los de contribuir al incremento del parque de viviendas del alquiler y fomentar la rehabilitación y la regeneración urbana y rural.

El Plan citado tiene nueve programas: el de subsidiación de préstamos convenidos, el de ayuda al alquiler de vivienda, el de ayuda a las personas en situación de desahucio, el de fomento del parque de viviendas de alquiler, el de mejora de la eficiencia energética, el del fomento de la conservación y mejora de la seguridad, el de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural, el de ayuda a los jóvenes y el de fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad.

También dice la exposición de motivos del RD 106/2017 que

«el nuevo plan estatal 2018-21 asume que su éxito dependerá en buena medida, de su capacidad para generar actividad y empleo» .

El Plan tiene como elementos más relevantes las subvenciones al alquiler y el fomento de un parque mayor de viviendas de alquiler. En el Programa de ayuda al alquiler de vivienda, se subsidia el 40% de los alquileres (50% a los hogares de menos de 35 años, en otro programa) durante tres años, y ello a hogares de ingresos no superiores a los 3 IPREMs (22.559 euros anuales). Las Comunidades Autónomas pueden modificar el límite máximo del ingreso de las «unidades de convivencia» y el tope de la renta máxima anual precisa para acceder a las ayudas. Los mayores de 65 años recibirían una ayuda del 50% del alquiler. El tope del alquiler a subvencionar es de 600 euros (ampliable).

En el Programa de fomento del parque de vivienda en alquiler se establecen subvenciones

(de hasta 36.750 euros por vivienda) a las promociones de nuevas viviendas que se destinen al alquiler durante 25 años, que se alquilaran a hogares de ingresos bajos y medios (hasta 4,5 IPREMs). Las ayudas estatales serán cofinanciadas por las autonomías, a las que corresponde la ejecución de las actuaciones previstas en el citado Plan.

La dotación presupuestaria prevista es de 1.442 millones de euros para los cuatro años del Plan. Este no tiene objetivos cuantitativos desagregados, no tiene previsto publicar periódicamente los resultados. En la presentación del Plan se dice que habrá 557.109 ayudas. Requerirá tiempo su puesta en marcha, pues primero habrán de firmarse convenios entre el Ministerio de Fomento con cada una de las autonomías. Después, estas desarrollaran normativas específicas para la aplicación del Plan en su territorio.

Las ayudas directas al alquiler a los inquilinos pueden reforzar la demanda de viviendas de alquiler. El programa de fomento de las viviendas de alquiler tiene interés, al pretender aumentar la oferta de dicho tipo de viviendas, cosa que también podría conseguirse comprando o alquilando viviendas vacías a los bancos y a Sareb (Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria). Dicho programa requerirá colaboración por parte de los ayuntamientos, que deberían contribuir a la calificación de suelo para fines de construcción de dichas viviendas para el alquiler.

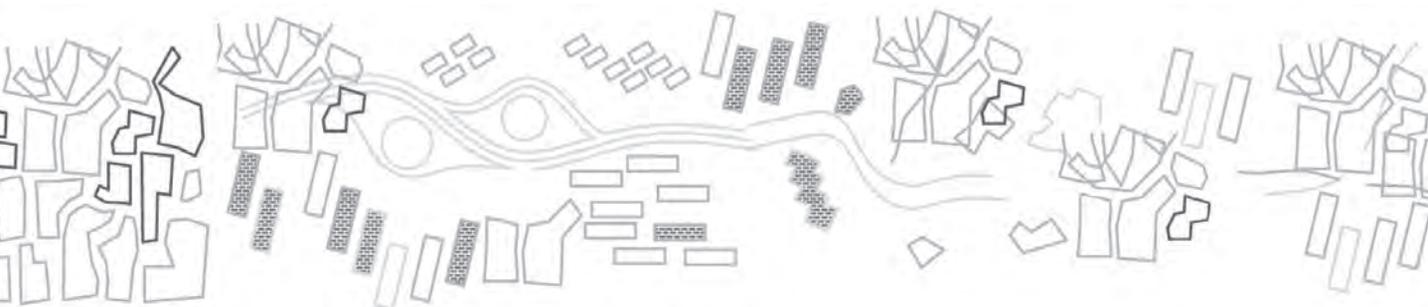
## **Bibliografía**

- COLEGIO DE REGISTRADORES DE LA PROPIEDAD, BIENES MUEBLES Y MERCANTILES DE ESPAÑA, (2017): «Estadística Registral Inmobiliaria» , 4º trimestre
- EUROPEAN COMMISSION, (2018): «European Economic Forecast», Winter 2018 (Interim), febrero.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, (2018): World Economic Outlook, Update», enero.
- TORRES, R., (2018): «El ciclo expansivo y sus incógnitas». El País de los Negocios, 11 de marzo.

**EXPERIENCIAS EXPERIENCES**

Vol. L Cuarta época N.º 196 verano 2018

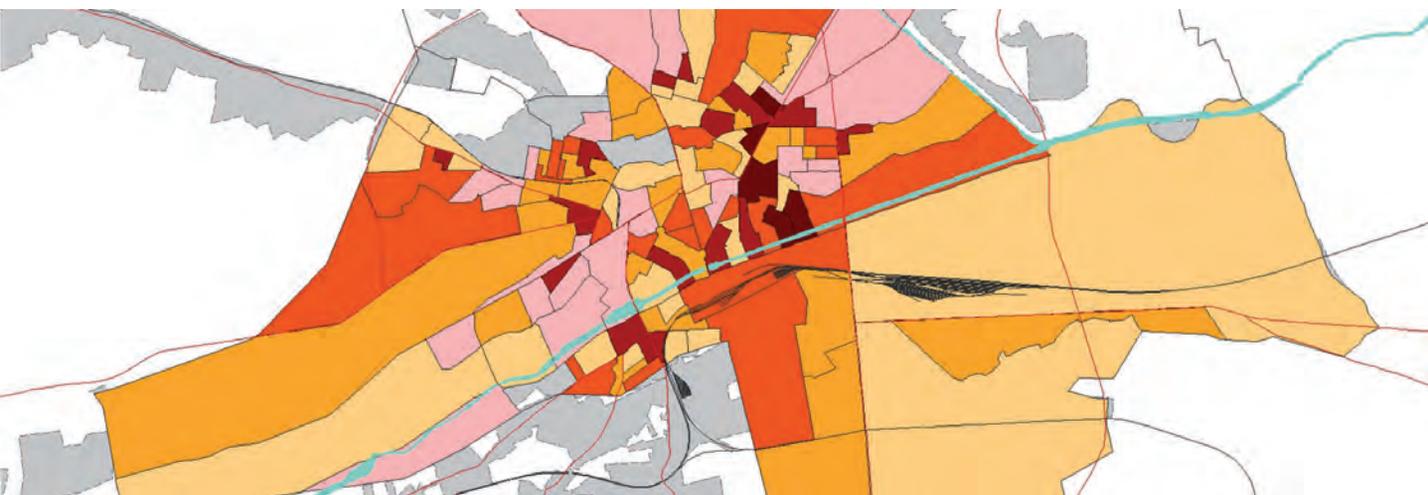
**CyTET**



Miguel FERNÁNDEZ-MAROTO & Enrique RODRIGO GONZÁLEZ

**LA ESTRATEGIA DE REGENERACIÓN URBANA EN CASTILLA Y LEÓN (ERUCYL)**





Índice de Necesidades de Regeneración (INR) de los barrios de la ciudad de León.

Fuente: Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León

# La Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León (ERUCyL)

Miguel FERNÁNDEZ-MAROTO & Enrique RODRIGO GONZÁLEZ

Profesores de Urbanística y Ordenación del Territorio  
Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid.  
[miguel@institutourbanistica.com](mailto:miguel@institutourbanistica.com); [enrique@institutourbanistica.com](mailto:enrique@institutourbanistica.com)

**RESUMEN:** La Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León se plantea como un instrumento de orientación de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana en esta Comunidad Autónoma, mediante tres mecanismos principales: análisis de los tejidos urbanos y diagnóstico de las necesidades, para definir ámbitos prioritarios de intervención; directrices de buena práctica, para fomentar la calidad en las actuaciones y su efecto positivo en el medio urbano; y criterios de gestión, para coordinar la acción de las distintas administraciones implicadas. Se trata por lo tanto de impulsar el enfoque integrado en las políticas de regeneración urbana y su gestión.

**DESCRIPTORES:** Regeneración urbana. Enfoque integrado. Estrategias urbanas. Castilla y León.

## The Urban Regeneration Strategy in Castilla y León (ERUCyL)

**ABSTRACT:** The Urban Regeneration Strategy in Castilla y León was conceived as an instrument to guide the actions of urban rehabilitation, regeneration and renewal in this *Comunidad Autónoma*, through three main mechanisms: analysis of urban tissues and diagnosis of needs, to define priority areas for intervention; guidelines for good practice, to promote quality in the actions and their positive effect in the whole city; and management criteria, to coordinate the action of the involved administrations. The aim is therefore to promote an integrated approach to urban regeneration policies and their management.

**KEYWORDS:** Urban regeneration. Integrated approach. Urban strategies. Castilla y León.

## CRÉDITOS DEL PROYECTO

PROYECTO:	Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León
FUNCIÓN:	Documento guía y de orientación para los procesos de rehabilitación, regeneración y renovación urbana que se desarrollen en la Comunidad Autónoma, ya sean promovidos por la iniciativa privada o por las distintas administraciones públicas.
AUTORES:	Director: Juan Luis DE LAS RIVAS SANZ Equipo: Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid
FECHA:	Acuerdo 40/2016, de 23 de junio, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba la Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León. (BOCyL núm. 122, 27 de junio de 2016)
CLIENTE	Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo. Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León
ENLACE:	<a href="http://vivienda.jcyl.es/web/jcyl/OficinaVivienda/es/Plantilla100/1284583550798/___">http://vivienda.jcyl.es/web/jcyl/OficinaVivienda/es/Plantilla100/1284583550798/___</a>

## 1. Objetivos

La Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León (ERUCyL) está directamente vinculada con la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo, que ha incorporado importantes modificaciones en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, con el objetivo de conseguir que las políticas públicas que actúan sobre las ciudades de Castilla y León se orienten de forma coordinada hacia la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas. De esta forma, hay una clara correlación de objetivos entre la Ley 7/2014 y la ERUCyL, que se orienta a llevarlos a la práctica. De modo resumido, se pueden establecer cinco grandes objetivos:

- Prioridad de los espacios urbanos más vulnerables: Tomando como referencia la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles (2007), la ERUCyL plantea la atención preferente a los barrios menos favorecidos de las ciudades, entendiendo la regeneración urbana como un bien público que debe incorporar objetivos de carácter social, es decir, asumir un enfoque integrado, tal y como se planteó en otro documento europeo: la Declaración de Toledo (2010).
- Integración de las actuaciones en los planes urbanísticos: La ERUCyL pretende facilitar la integración de las actuaciones de regeneración urbana en el planeamiento urbanístico para evitar que dichas actuaciones tengan carácter aislado. Se propone así incorporarlas como acciones articuladas para un proyecto de ciudad futuro, insertándolas en el planeamiento general y facilitando una concepción del planeamiento especial eficiente y útil para la acción regeneradora.
- La rehabilitación como actuación prioritaria: Frente a la posibilidad de que las acciones de regeneración urbana se deriven hacia procesos de densificación que se apoyen en acciones generalizadas de derribo y sustitución de edificios, la ERUCyL prioriza la conservación y recuperación del patrimonio edificado.
- Evaluación de las actuaciones en función de las singularidades de Castilla y León: La definición previa de las condiciones de elegibilidad de cada uno de los potenciales ámbitos de intervención se apoya en el estudio de la singularidad urbana de Castilla y León y de sus espacios urbanos.
- Innovación en las estrategias de gestión de lo urbano: El fomento de la regeneración urbana se combina con algunas de las grandes tendencias de innovación en la ciudad, tales como la gestión inteligente de los servicios e infraestructuras urbanas (*Smart City*), la eficiencia energética y la paulatina reducción del consumo de combustibles fósiles (*Low Carbon City*) y el incremento de la adaptabilidad de las ciudades a situaciones de cambio (*Resilient City*).

## 2. Diagnóstico: necesidades de regeneración en los municipios y los barrios de las ciudades de Castilla y León

Para poder orientar las acciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas priorizando los espacios urbanos más vulnerables, entendidos estos desde un enfoque integrado, la ERUCyL incorpora como primer elemento un diagnóstico de las necesidades de regeneración urbana en Castilla y León. Este diagnóstico, para poder ser útil en los procesos de toma de decisiones, se materializa en una herramienta de pre-evaluación de las acciones potenciales: el Índice de Necesidades de Regeneración (INR).

La elaboración de este índice, que pretende asumir una aproximación integral a los espacios urbanos, yendo más allá de su caracterización física, combina el análisis básico del patrimonio edificado con la definición del perfil socioeconómico de los posibles ámbitos de intervención, todo ello dentro de un modelo estadístico capaz de enfrentarse a situaciones muy heterogéneas.

De esta forma, el INR se traduce en la combinación de cuatro factores que ayuden a localizar las mayores concentraciones de vulnerabilidad, tanto social como económica, detectando al mismo tiempo la presencia de patrimonio edificado susceptible de ser rehabilitado:

- Factor A – Variación de la población: Se utilizan los datos de los Censos de Población de 2001 y 2011, y se evalúa la variación de la población en ese periodo.
- Factor B – Envejecimiento de la población: Recurriendo de nuevo al Censo de Población en este caso de 2011, se evalúa la tasa de envejecimiento.
- Factor C – Desempleo: Utilizando los datos del Censo de Población de 2011 y del Servicio Público de Empleo Estatal, se obtiene la tasa de paro en el año 2011.
- Factor D – Antigüedad del parque de viviendas: Utilizando los datos del Censo de Vivienda de 2001 y de la Dirección General del Catastro, se obtiene el porcentaje de edificios o viviendas construidas antes de 1981 respecto al total.

Atendiendo a las condiciones territoriales y del sistema urbano de Castilla y León, el INR se calcula para dos escalas de referencia: los 2.248 municipios de la Comunidad Autónoma (FIG. 1) y los barrios (secciones censales) de las quince ciudades cuya población supera los 20.000 habitantes (FIG. 2).

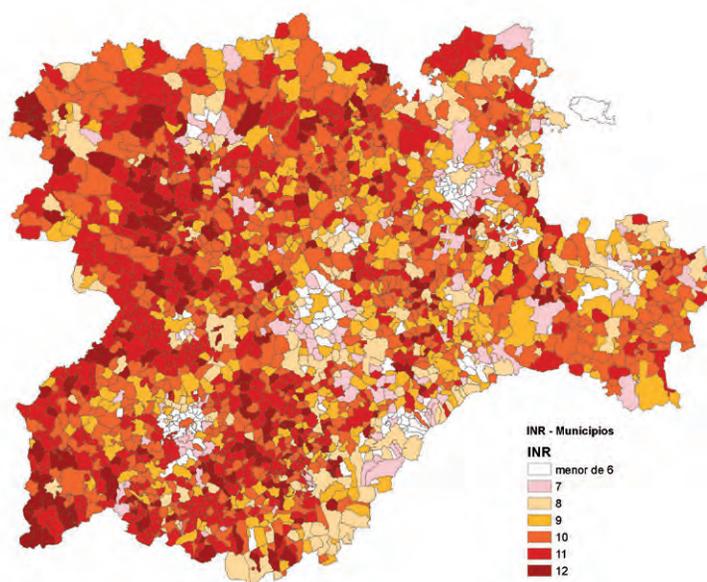


FIG. 1/ Índice de Necesidades de Regeneración (INR) para los 2.248 municipios de Castilla y León.

Fuente: Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León.

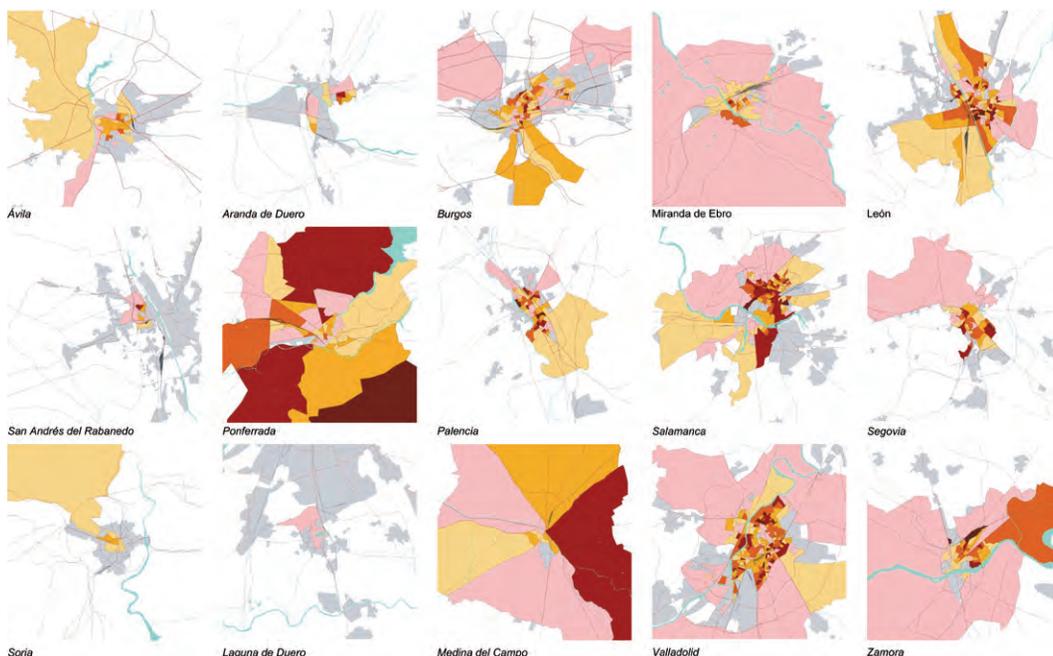


FIG. 2/ Índice de Necesidades de Regeneración (INR) para los barrios de las 15 ciudades de Castilla y León (con más de 20.000 habitantes).

Fuente: Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León.

Para comparar de forma directa y clara las situaciones tanto de los municipios como de los barrios de las ciudades, se obtiene el valor medio de cada uno de los cuatro factores en los dos ámbitos de referencia (conjunto de municipios y conjunto de barrios de las ciudades), estudiando seguidamente la desviación existente con respecto a ella para cada factor en cada ámbito concreto (municipio o barrio). Así, en cada factor y ámbito, los valores similares a la media se puntúan con 2, valores sensiblemente superiores con 3 y valores sensiblemente inferiores con 1, de tal forma que el INR oscila entre un valor de 4 (ámbitos con una situación objetiva más favorable) y de 12 (ámbitos con una situación objetiva más desfavorable y que por lo tanto se pre-evalúan como ámbitos prioritarios de intervención).

### 3. Los conjuntos residenciales homogéneos como ámbitos prioritarios de intervención.

De forma complementaria a la obtención del INR, la ERUCyL incorpora un catálogo de «conjuntos residenciales homogéneos», que se corresponden con las numerosas y grandes promociones de vivienda con las que se poblaron las periferias urbanas entre 1950 y 1980. Las condiciones de homogeneidad de estos conjuntos, por proceder de un mismo programa, proyecto o plan facilitan enormemente las acciones de rehabilitación, regeneración y renovación, ya que los correspondientes proyectos para su ejecución pueden aplicarse con mucha facilidad sobre un amplio número de edificios cuyas condiciones de diseño y constructivas, y por tanto las deficiencias que presentan al respecto, son también las mismas.

El catálogo de conjuntos residenciales homogéneos (construidos antes de 1980) se organiza en cuatro grandes grupos:

- a) Conjuntos con proyecto unitario: Se corresponden con los polígonos de vivienda promovidos y construidos por diferentes organismos, fundamentalmente públicos (Instituto Nacional de la Vivienda, Obra Sindical del Hogar, etc.) pero también privados, a través de un único proyecto para todos los edificios del conjunto, tanto los residenciales como los de otros usos complementarios. Incluye

- conjuntos de vivienda colectiva, de baja densidad (casas baratas, ciudades jardín, colonias, poblados de colonización agraria) o vinculados a industrias singulares (minería, embalses, etc.).
- b) Barrios homogéneos no proyectados: Se trata de ámbitos urbanos que, sin derivar de un único proyecto, presentan condiciones tipológicas y morfológicas de marcada uniformidad, ya sea por derivar de programas de asentamiento o de procesos de construcción muy concentrados en el tiempo.
  - c) Grandes conjuntos y barrios de vivienda subvencionada: Desde finales de los cincuenta, distintos planes nacionales de vivienda otorgaron subvenciones a la vivienda que dieron lugar a grandes promociones privadas que densificaron las periferias de las ciudades.
  - d) Los primeros grandes planes parciales: Los primeros planes parciales surgieron como iniciativas públicas a través de la Gerencia de Urbanización (posteriormente Instituto Nacional de Urbanización), con modelos de edificación abierta no extendidos a la promoción privada hasta finales de los años setenta.

Aunque los conjuntos residenciales homogéneos se extienden por un amplio número de municipios, la mayor concentración aparece en las ciudades, donde dominan los tejidos urbanos surgidos entre 1950 y 1980. Por ello, el catálogo se complementa con un fichero de cada una de las quince ciudades de Castilla y León. El fichero incorpora un perfil urbanístico del municipio (datos de población, economía y vivienda), una referencia al planeamiento general vigente y a las condiciones del centro histórico y, finalmente, una aproximación a los conjuntos residenciales homogéneos (FIG. 3) y un balance inicial de los barrios más vulnerables (FIG. 4). Estos dos apartados establecen una clara complementariedad entre sí, y permiten una primera definición de aquellos ámbitos en los que concurren unas claras condiciones objetivas de vulnerabilidad junto con unas condiciones de homogeneidad en la edificación que dan pie a acciones de rehabilitación, regeneración o renovación más eficaces.

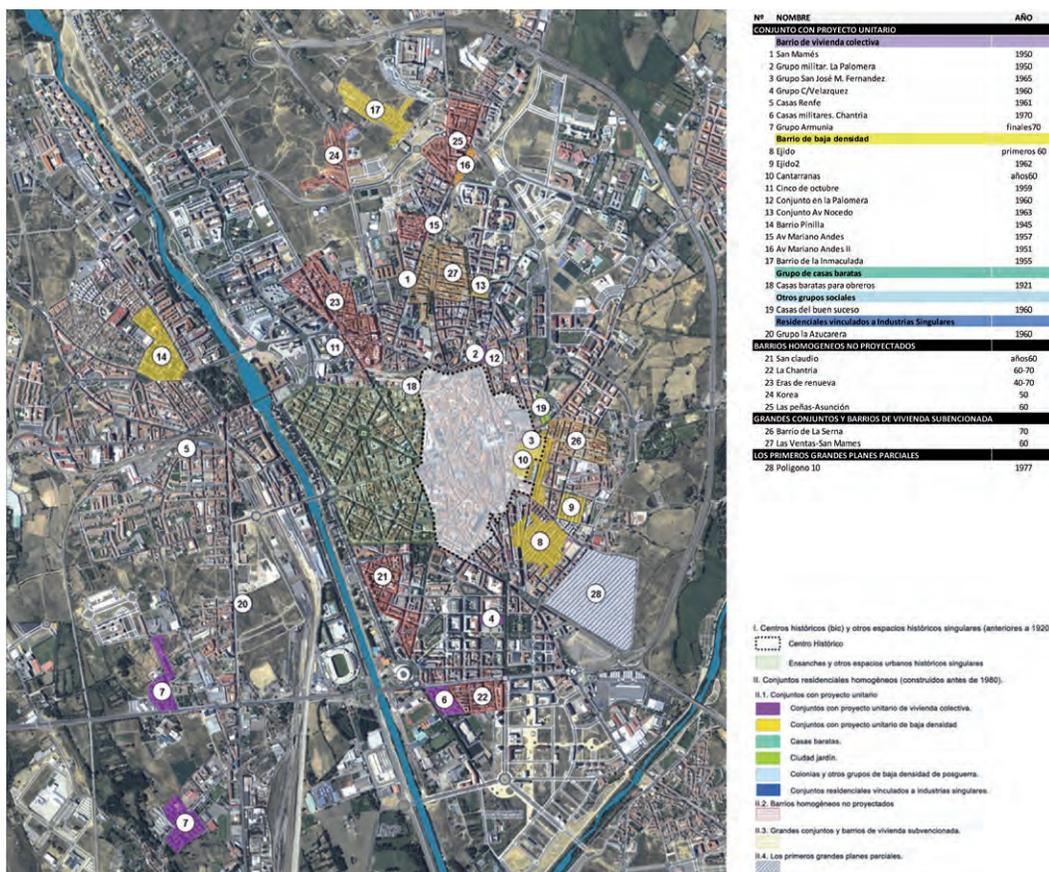


FIG. 3/ Inventario de conjuntos residenciales homogéneos de la ciudad de León.

Fuente: Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León.

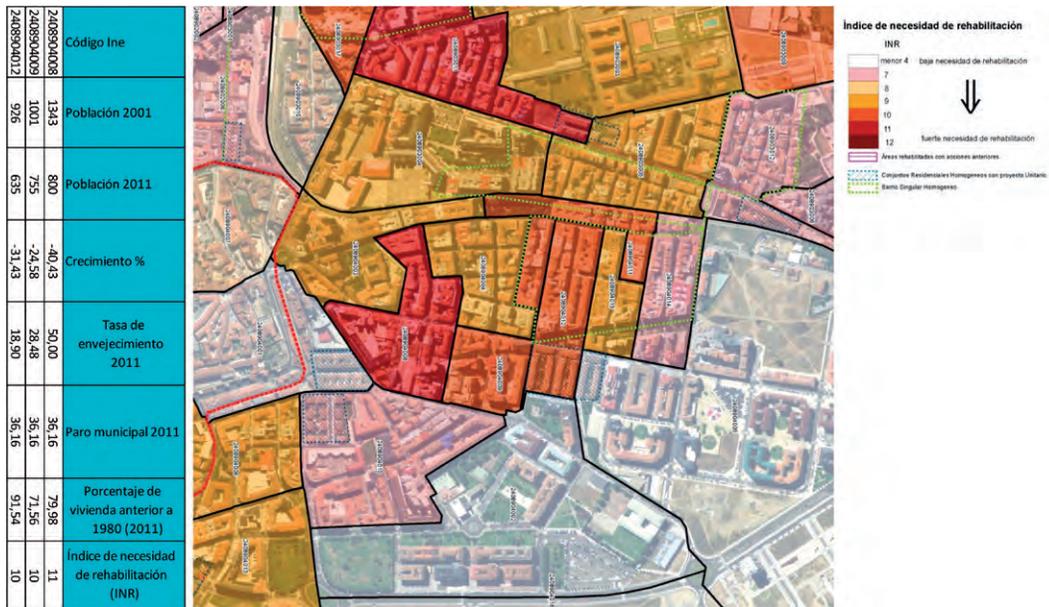


Fig. 4/ Detalle de necesidades de regeneración en el barrio de San Mamés (León).

Fuente: Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León.

#### 4. Directrices para el desarrollo de las acciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana

La ERUCyL plantea como uno de los principales objetivos a conseguir en cualquier actuación de rehabilitación, regeneración o renovación el fomento de la calidad urbana, incidiendo así en la mejora efectiva de la ciudad existente a la que se aspira con este tipo de intervenciones. Tomando como referencia las directrices y objetivos incorporados a este respecto en la Ley 7/2014, la ERUCyL plantea siete grandes criterios de calidad y sostenibilidad que orienten las acciones que se lleven a cabo:

- a) Impacto positivo en el sistema urbano (contexto territorial y urbano).
- b) Integración en la estructura urbana (entorno próximo).
- c) Hibridación y vida urbana. Interacción entre edificación y espacio público.
- d) Calidad sostenible del proyecto de rehabilitación.
- e) Calidad sostenible del proyecto de urbanización.
- f) Gestión integrada del metabolismo urbano.
- g) Calidad del proyecto de gestión.

Además de estos criterios generales, la ERUCyL aporta una herramienta de fomento y valoración de la calidad de las acciones vinculadas a la regeneración urbana consistente en una serie de directrices concretas que incluyen recomendaciones de proyecto e indicadores de calidad para la autoevaluación anticipada de los resultados. Estas recomendaciones e indicadores toman como referencia las numerosas publicaciones que distintos organismos, muchos de ellos públicos, han elaborado en los últimos años, todas ellas de libre acceso a través de internet y que adquieren un carácter de «biblioteca operativa».

Las recomendaciones planteadas se organizan según una triple lógica: la modalidad de la actuación (rehabilitación, regeneración o renovación), los ámbitos de actuación (edificación existente; espacio público, infraestructuras y servicios urbanos; y nueva edificación) y las variables de actuación, que en un total de quince se articulan en cuatro grandes grupos:

- a) Accesibilidad/Movilidad: accesibilidad universal y movilidad integrada.
- b) Diseño: calidad del diseño urbano y calidad del diseño arquitectónico.
- c) Metabolismo urbano y procesos naturales: vegetación y procesos naturales, mejora de la envolvente térmica, incorporación de energías renovables, eficiencia de las instalaciones energéticas, eficiencia de las redes urbanas de energía, gestión eficiente del agua, gestión sostenible de los residuos y gestión inteligente (TICs)
- d) Vida urbana: mezcla de usos (hibridación), reequipamiento e impulso de la actividad económica.

La herramienta se materializa en un fichero que combina textos explicativos para la aplicación de recomendaciones e indicadores con una serie de iconos que resumen de forma gráfica el conjunto de acciones potencialmente utilizables en los distintos ámbitos de actuación (FIG. 5 y 6), añadiéndose también, en su caso, la legislación básica de referencia a tener en cuenta.

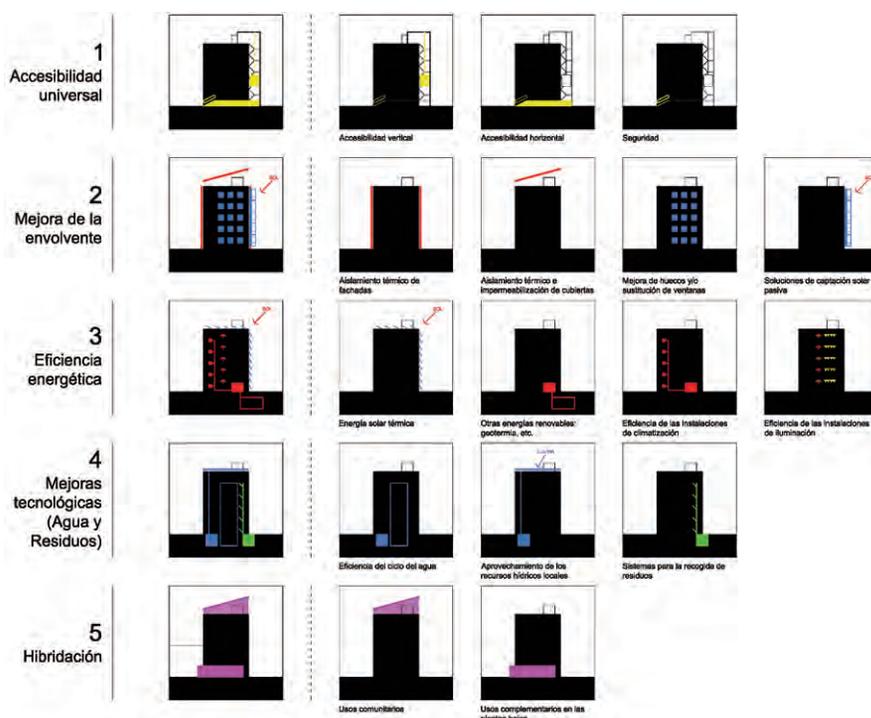


FIG. 5/ Variables de evaluación de las actuaciones de rehabilitación urbana: acciones en la edificación.

Fuente: Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León.



FIG. 6/ Variables de evaluación de las actuaciones de rehabilitación urbana: acciones en el espacio público y en las infraestructuras y servicios urbanos.

Fuente: Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León.

## 5. Criterios de gestión de las actuaciones.

---

La ERUCyL incorpora la definición de un procedimiento para la declaración de una propuesta de actuación como Área de Regeneración o de Renovación Urbana Integrada por parte de la Comunidad Autónoma (FIG. 7), entendiéndose que estas actuaciones de tipo integrada, más ambiciosas, deben tener carácter prioritario a la hora de recibir financiación pública para su ejecución.

El procedimiento se inicia con la presentación de una candidatura o propuesta de actuación por parte del Ayuntamiento correspondiente, vehiculada a través de un avance de Memoria-Programa. Este documento, en forma de fichero, debe recoger en primer lugar el cálculo del INR (Índice de Necesidades de Regeneración) correspondiente al ámbito propuesto. Para ello se pueden tomar los datos aportados desde la propia ERUCyL o, en caso de disponer de datos actualizados o posibilidad de obtener datos más precisos (por medio de trabajo de campo), aportar un cálculo propio adecuadamente justificado. Asimismo, se debe aportar una descripción de dicho ámbito de actuación, acompañada de material gráfico, y una explicación y justificación del tipo de actuación y de las acciones que se pretenden poner en práctica. A partir de esta documentación, la Administración autonómica puede llevar a cabo una primera evaluación del cumplimiento del principio de vulnerabilidad.

En caso de que la evaluación sea positiva, el siguiente paso consiste en la elaboración y presentación de la Memoria-Programa definitiva, para lo cual se puede celebrar un convenio entre el municipio y la Comunidad Autónoma. Este documento se compone de un modelo oficial de solicitud y de la definición, valoración y presupuesto de las acciones previstas sobre la edificación existente, sobre el espacio público, infraestructuras y servicios urbanos y de nueva edificación.

Asimismo, y dado que es objetivo prioritario de la ERUCyL el impulso y fomento de las buenas prácticas en estas actuaciones, también se debe aportar una ficha de valoración de la calidad de las distintas acciones propuestas (FIG. 8), señalando y justificando el cumplimiento de las recomendaciones de proyecto y de los indicadores de calidad incorporados en la propia ERUCyL, de tal forma que la mayor o menor satisfacción de dichos criterios resulta en un balance o puntuación global. A partir de toda esta información, la Administración autonómica lleva a cabo una segunda evaluación centrada en la verificación de la idoneidad y viabilidad de la propuesta, atendiendo a criterios técnicos y económicos y teniendo también en cuenta los citados criterios de calidad. De esta forma, la evaluación positiva conduciría a la declaración de la correspondiente actuación, determinándose la correspondiente financiación pública en el marco de los programas al respecto que estén vigentes en cada momento.

## 6. Primeros resultados: puesta en marcha de tres proyectos piloto y difusión del documento.

---

Dada su relativamente reciente aprobación, en junio de 2016, no es posible evaluar aún la eficacia ni los resultados de la ERUCyL. No obstante, sí se puede mencionar que la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo de la Junta de Castilla y León adjudicó en 2017 la delimitación y planificación de tres Áreas de Regeneración Urbana en Ávila, Ponferrada y San Andrés del Rabanedo a modo de proyectos piloto, y que el documento también se está facilitando a los ayuntamientos castellanoleonés que se interesan en elaborar alguna propuesta de rehabilitación, regeneración o renovación urbana. Por otro lado, la ERUCyL fue una de las finalistas del Premio de Urbanismo Español 2017, convocado por el Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España.

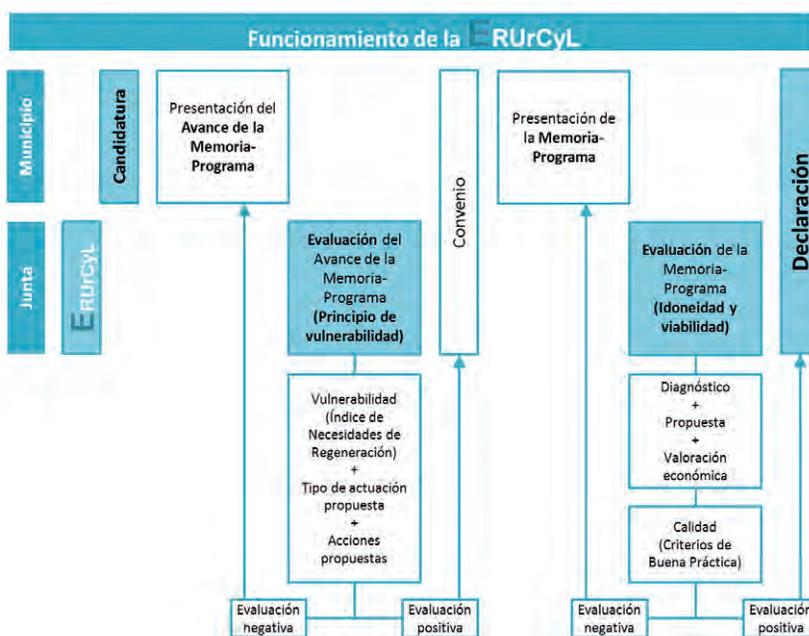


Fig. 7/ Esquema del proceso de declaración de una actuación de rehabilitación, regeneración o renovación urbana.

Fuente: Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León.

Modalidades de actuación		Variables de actuación															
Rehabilitación	Regeneración	Renovación	Accesibilidad/Movilidad	Diseño	Metabolismo urbano y procesos naturales					Vida urbana							
			Accesibilidad universal	Movilidad integrada	Calidad del diseño urbano	Calidad del diseño arquitectónico	Vegetación y procesos naturales	Mejora de la envolvente térmica	Incorporación de energías renovables	Eficiencia de las instalaciones energéticas	Eficiencia de las redes urbanas de energía	Gestión eficiente del agua	Gestión sostenible de los residuos	Gestión inteligente (TICs)	Mezcla de usos (hibridación)	Reequipamiento	Impulso de la actividad económica
			1. Edificación existente														
			2. Espacio público, infraestructuras y servicios urbanos														
			3. Nueva edificación														
			Ámbitos de actuación														

Fig. 8/ Resumen de criterios de buena práctica objeto de evaluación.

Fuente: Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León.



## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. L, Nº 196, verano 2018

ISSN: 1133-4762

Págs. 385-388

## Crónicas

### Primer Congreso Ibérico de Derecho Urbanístico

#### *First Iberian Congress of Urban Planning Law*



Los días 15 y 16 de marzo de 2018 tuvo lugar el primer *Congresso Ibérico de Direito do Urbanismo*, celebrado en la *Universidade de Lisboa* ([www.cidu.edu](http://www.cidu.edu)). Por parte portuguesa, las instituciones organizadoras fueron el Instituto de Ciencias Jurídico-Políticas (ICJP) y el Centro de Investigación de Derecho Público (CIDP), con la coordinación del profesor y actual magistrado del Tribunal Constitucional portugués Dr. Claudio Monteiro. También coorganizaron el evento la UNED, con la coordinación de la profesora Marta Lora-Tamayo, y el instituto de investigación transdisciplinar de la Universidad de Barcelona *TransJus*, con sede en la Facultad de Derecho de dicha universidad.

En esta primera edición, el Congreso se ha centrado en la Nueva Agenda Urbana derivada de Habitat III desarrollado en Quito a finales de 2016 y en la Agenda Urbana de la UE y de España, en proceso de elaboración.

Como ha puesto de relieve Naciones Unidas, el proceso de urbanización mundial es imparable.

Se prevé por la ONU que la población urbana mundial alcanzará alrededor de los 10.000 millones de personas en 2050, un 66 por ciento de las cuales se espera que vivan en ciudades, en las que en estos momentos del siglo XXI ya vive más de la mitad de la población. Europa y en ella la península ibérica es un área donde lo urbano tiene una importancia evidente. El estudio de las ciudades debe ser transdisciplinar necesariamente para poder abordar los complejos problemas de las áreas urbanas y los derechos de las personas que se ejercen en ellas.

El congreso se inició con la ponencia de los profesores Fernando Alves y Luciano Parejo. El conocido constitucionalista portugués, antiguo miembro del Tribunal Constitucional, presentó los desarrollos portugueses en los últimos años, aludiendo a principios relevantes incorporados en la práctica nacional, como el de integración de políticas públicas urbanas o el de desarrollo sostenible territorial, que obliga a ponderar cuidadosamente la necesidad de cambiar el suelo rústico a urbano caso a caso.

Por su parte, el profesor Parejo expuso la situación actual y los retos futuros del Derecho urbanístico en España. Entre otras cuestiones, expuso la cuestión de la distribución competencial en urbanismo y ordenación del territorio y abogó por la necesidad de clarificar una situación compleja para perfeccionar el sistema, con, por ejemplo, una mejor cooperación entre niveles, como es el caso de Portugal o Italia, planteando la posibilidad de generar unas nuevas *comisiones de urbanismo*, capaces de for-

tales la coordinación para encontrar el interés público común.

La sesión del primer día se cerró con la intervención de diversos ponentes portugueses y españoles, que abordaron diferentes cuestiones referidos a temas urbanos en ambos países, como Fernanda Paula Oliveira, Matilde Lavouras (ambas de la Universidad de Coimbra), Ana Sá (Universidade de Lisboa), Eduardo de Santiago (miembro del Ministerio de Fomento de español) y el profesor Ángel Menéndez Reixach (Universidad Autónoma de Madrid), quien expuso la evolución del Derecho urbanístico español en las últimas décadas y el sistema de repartición de competencias.

El segundo día comenzó con doble bloque de ponentes portugueses. Paulo Correia (Universidade de Lisboa), introdujo reflexiones sobre el sistema portugués y las plusvalías, así como los métodos de recuperación de éstas por el sector público que es quien las genera.

Por su parte, Joao Miranda (Universidade de Lisboa), se refirió al planeamiento urbanístico y al cambio climático. Partiendo del principio de sostenibilidad y del cambio climático, se analizó las estrategias portuguesas de adaptación del planeamiento urbanístico a este problema y la situación concreta de la capital, Lisboa.

La mañana terminó con un bloque de ponentes, que incluyó a Demetrio Muñoz (University Nijmegen) y dos representantes del TransJus. Demetrio Muñoz presentó un estudio realizado sobre la recuperación pública de plusvalías urbanísticas, comparando diversos modelos internacionales y presentando las posibilidades y límites de la negociación para imponer contribuciones urbanísticas.

Alex Peñalver destacó las relaciones entre planeamiento urbanístico y derecho al medio ambiente. Expuso el reconocimiento de este derecho internacionalmente, con especial alusión al Convenio de Aarhus, del que este año se cumplen 20 años y a la ley española 27/2006. Centrándose en el pilar del acceso a la información ambiental, comentó diversas resoluciones del comité de cumplimiento relacionadas con temas urbanos. Respecto a participación ciudadana, se refirió también a resoluciones que enfatizan la necesidad de que la participación se abra en fase temprana, no se haga en vacaciones y se abra un período suficiente, por ejemplo. En cuanto al pilar de acceso a la justicia, se puso de relieve que es el gran reto pendiente, pues faltan reformas legislativas y más recursos económicos.

Juli Ponce expuso la relevancia del derecho a la ciudad como paradigma integrador de los derechos ejercidos en el contexto urbano, centrándose en dos de ellos, vivienda e igualdad, a través del análisis de la Agenda Urbana de la UE en proceso y de diversas sentencias del TJUE, referidas a la vivienda social como un servicio de interés general, cuya regulación puede establecer obligaciones de servicio público para obtener vivienda asequible.

Por la tarde, el congreso reunió a expertos de ambos países. María Ángeles Fernández Hernández (Ministerio de fomento de España) expuso el papel de las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSIs). El Reglamento FEDER (Reglamento (UE) n.º 1301/2013), recoge que a lo largo del periodo 2014-2020 al menos un 5 % de los recursos de este fondo deberá ser destinado a financiar medidas integradas para el desarrollo urbano sostenible. De acuerdo con esta previsión reglamentaria las ciudades y áreas urbanas españolas tienen la oportunidad de recibir financiación en el marco del Acuerdo de Asociación de España 2014-2020, aprobado por la Comisión Europea con fecha 30 de octubre de 2014 y del Eje Urbano dentro del Programa Operativo de Crecimiento Sostenible (POCS) 2014-2020. Las dos primeras convocatorias se han desarrollado con solicitudes de más del 76% de los municipios de más de 20.000 habitantes.

A continuación, el profesor de Derecho Administrativo y miembro del Tribunal Constitucional portugués, Claudio Monteiro, abordó la cuestión de las viviendas de uso turístico, poniendo de relieve la conexión entre la misma y la falta de vivienda asequible. No existiendo soluciones mágicas, el planeamiento urbanístico mediante la regulación de usos y la distinción entre el uso de vivienda y otros usos pueden contener las externalidades negativas que las viviendas de uso turístico están desplegando tanto en Portugal como en España. José Manuel Simoes (Universidade de Lisboa), consideró a la edificación y el territorio desde una perspectiva multiescala, ofreciendo datos mundiales sobre los niveles de urbanización en el mundo y reflexiones sobre el cambio climático y la gentrificación, entre otras. Pablo Molina (Garrigues) y Marta Lora-Tamayo (UNED) se ocuparon de las consecuencias de las crisis económicas en los procesos urbanizadores y de las posibilidades de la ley de suelo y rehabilitación estatal vigente para operar en suelo urbano consolidado, planteando las posibilidades de revertir, de *invertir*, la reparcelación.

El cierre del congreso contó con la presencia de Joao Ferrao (Universidade de Lisboa) y Ángela

de La Cruz (Ministerio de Fomento de España), quienes reflexionaron sobre las nuevas agendas urbanas y, en particular, sobre la española en proceso. La clausura corrió a cargo de Fernanda Carmo (directora general portuguesa de Territorio).

El congreso fue un éxito y confirmó que, como señala el profesor Auby en un artículo, recientemente traducido al español por TransJus, la ciudad se configura como una nueva frontera

del Derecho administrativo, así como de otras ramas del Derecho y de otras especialidades<sup>1</sup>.

La intención es celebrar sucesivas ediciones alternas en España y Portugal del Congreso en aras de su continuidad futura.

Juli PONCE SOLÉ  
Profesor de Derecho Administrativo  
Director del instituto de investigación TransJus  
Universidad de Barcelona

## El IX Foro Urbano Mundial: «Ciudades 2030, Ciudades para todos: implementando la Nueva Agenda Urbana»

El pasado mes de febrero tuvo lugar en Kuala Lumpur (Malasia) el IX Foro Urbano Mundial -WUF9- con el lema «Ciudades 2030, Ciudades para todos: implementando la Nueva Agenda Urbana».

La cita, organizada por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamiento Humanos -ONU Habitat-, tiene carácter bianual y es el foro de carácter técnico y no legislativo más importante a nivel mundial para hablar, compartir y debatir sobre cuestiones urbanas.

Como en las ediciones anteriores celebradas en Nápoles (2012) y Medellín (2014), Kuala Lumpur ha sido un encuentro para Gobiernos nacionales, regionales y locales, Universidades, Sector privado, Fundaciones y Organizaciones, Agencias de Naciones Unidas y otros actores, que trabajan para conseguir un desarrollo urbano sostenible. En total 22.778 personas de 164 países, que han hecho que el IX Foro Urbano Mundial el más multitudinario y más diverso de los celebrados hasta la fecha.

Además, la novena edición de Foro Urbano Mundial se recordará por dos razones fundamentales como son la presentación oficial de la nueva Directora Ejecutiva de ONU-Habitat, Maimunah Mohd Sharif, que sustituye en el puesto al español Joan Clos, y por ser la primera reunión global después de la aprobación de la Nueva Agenda Urbana que tuvo lugar en Quito en octubre de 2016, en la Tercera Conferencia sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible -Hábitat III-.

En cuanto a su contenido, como pone de manifiesto el lema del Foro «Ciudades 2030, Ciudades para todos: implementando la Nueva Agenda Urbana», el encuentro se ha caracterizado por vincular la Nueva Agenda Urbana con la Agenda 2030, como dos acuerdos que se complementan para promover un futuro de ciudades y asentamientos humanos ambientalmente sostenibles y resilientes, socialmente inclusivos, seguros y libres de violencia, y económicamente productivos, mientras que se conectan territorialmente y contribuyen a la transformación rural sostenida y a la prosperidad.

Además el Foro ha permitido sensibilizar sobre la urbanización sostenible, mejorar el conocimiento colectivo sobre el desarrollo urbano sostenible a través de debates abiertos e inclusivos, compartiendo las lecciones aprendidas e intercambiando mejores prácticas y buenas políticas y aumentar la coordinación y la cooperación entre los diferentes interesados y grupos para avanzar en el logro de la urbanización sostenible y en la implementación de la Nueva Agenda Urbana.

### España en el foro

La participación española en el evento ha contado con representantes de todas las Administraciones, de Colegios Profesionales y de la Universidad.

La Administración General del Estado, a través del Ministerio de Hacienda y Función Pública

<sup>1</sup> AUBY, J-B., «La ciudad ¿nueva frontera del Derecho Administrativo?», traducción del original en francés «La ville, nouvelle frontière du droit administratif?», *Actualité*

*Juridique Droit Administratif* (AJDA), n. 15, 2017, 853-858. Consultable en abierto en: [http://www.ub.edu/instituttransjus/documents/workingpapers/3-18\\_Auby.pdf](http://www.ub.edu/instituttransjus/documents/workingpapers/3-18_Auby.pdf)

y con la colaboración del Ministerio de Fomento, organizó un evento propio que llevó por título: «Impacto de las políticas urbanas y financiación Europea en el Desarrollo Urbano de las ciudades de España» en el que, la Subdirectora General de Urbanismo explicó el proceso de elaboración de la Agenda Urbana Española y la Subdirectora General de Desarrollo Urbano presentó las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI) de los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER) de los que ya se han beneficiado 123 ciudades españolas. Este evento contó también con la participación del Director General de Planificación Territorial, Urbanismo y Regeneración Urbana del Gobierno Vasco y representantes del Ayuntamiento de Sabadell.

Asimismo la Subdirección General de Urbanismo estuvo presente en el Diálogo «Urban economies, productive cities and municipal finance». Strategic delivery of the New Urban Agenda, que tuvo lugar el 11 de febrero y que trató el modelo de financiación local a través de la gestión urbanística, en el que España es un referente a nivel mundial y en el Side Event organizado por la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima, FUNDASAL y titulado «An adequate habitat for Cuna de la Paz: Right to the city and local development in El Salvador.», que fue analizado desde la perspectiva de los objetivos de la Nueva Agenda Urbana.

La Administración autonómica estuvo representada por Cataluña que contó un stand propio y una amplia delegación compuesta por representantes de la Generalitat, la Diputación de Barcelona, el Ayuntamiento de Barcelona y el Área Metropolitana de Barcelona que presentaron los trabajos de la elaboración de la Agenda Urbana de Cataluña y el resto de proyectos que están llevando a cabo relacionados con el Desarrollo Urbano Sostenible.

Por su parte, el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI), acudió a Kuala Lumpur con su propuesta de Economía Circular apoyándose en el Ayuntamiento de Córdoba.

Las Entidades Locales estuvieron representadas por el Alcalde de Soria y Vicepresidente de la FEMP que participó en la Asamblea Mundial de Gobiernos Regionales y Locales –CGLU–, en la Sesión Plenaria de Gobernanza Urbana y

## Fe de erratas

En la Crónica referida en el número 195 sobre el Seminario de «**La gobernanza urbana y el desarrollo urbano sostenible e integrado**», se obvió por error que la profesora de la Uni-

versidad de las Islas Baleares **Aina Salom Parets** presentó la ponencia «Ordenación sostenible del tejido urbano en los destinos turísticos maduros» en la sesión temática 2, junto con el resto de ponentes referidos en la noticia.

en distintos eventos en los que tuvo la oportunidad de destacar la relevancia de la acción local de cara a alcanzar ciudades transparentes y sostenibles.

También tuvo representación el Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España a través de la Decana del Colegio de Asturias y la Universidad de Educación a Distancia que estuvo representada por la Directora del Departamento de Derecho Administrativo que, entre otros, participó en los eventos organizados por CNJUR y la Federación Iberoamericana de Urbanistas (FIU).

## Declaración de Kuala Lumpur

Durante la clausura del Foro se presentó la Declaración de Kuala Lumpur que, a modo de conclusión de los eventos celebrados y como plan de acción hacia el futuro, destacó la necesidad de promover un marco de gestión de alianzas estratégicas y de búsqueda de mecanismos que involucren activamente a los Gobiernos Nacionales, Subnacionales y Locales, y a todos los grupos de la sociedad, -con especial atención a los jóvenes, las mujeres, las organizaciones de base y los grupos más vulnerables -, como fórmula para lograr una mayor aceptación y corresponsabilidad en las actividades hacia el desarrollo urbano sostenible.

La Declaración insiste además en la importancia de fomentar el intercambio de soluciones creativas y prácticas innovadoras que permitan un cambio de mentalidad necesario para impulsar el cambio y una cultura de creatividad e innovación que se integre en la forma en que operan las ciudades y los asentamientos humanos y crear un marco de monitoreo y evaluación para mejorar la disponibilidad de información y datos desglosados y comparables en las ciudades, áreas urbanas funcionales y niveles comunitarios y valorar el cumplimiento de los logros de la implementación de la Nueva Agenda Urbana.

La ciudad de Abu Dhabi, en Emiratos árabes Unidos, será la sede del X Foro Urbano Mundial en 2020.

Sonia HERNÁNDEZ PARTAL  
Subdirección General de Urbanismo  
Ministerio de Fomento

**CIUDAD Y TERRITORIO**  
**ESTUDIOS TERRITORIALES**  
Vol. L, Nº 196, verano 2018  
ISSN: 1133-4762  
Págs. 389-394

## La larga sombra de De Chirico en la cultura urbana del siglo XX

Graziella TROVATO

Departamento de Composición  
E.T.S.A.M. Universidad Politécnica De Madrid



Giorgio De Chirico. Plaza de Italia con fuente 1968 (firmado 1934).

Fundación Giorgio e Isa De Chirico

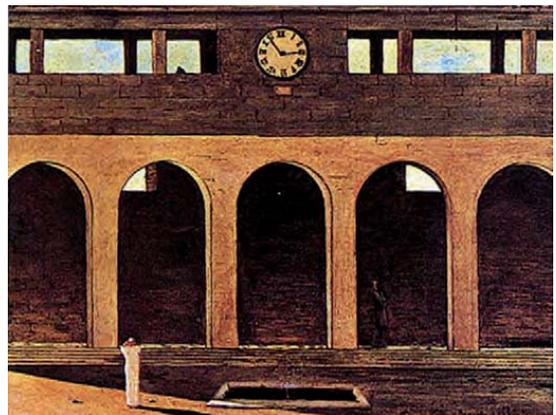
La larga sombra de Giorgio De Chirico se pasea en estos días por España gracias a la exposición itinerante «El mundo de Giorgio de Chirico. Sueño o realidad» organizada por Caixa Forum con la Fundación homónima. Una imponente colección de 142 obras, entre óleos, dibujos, litografías y esculturas, de toda su trayectoria, desde 1913 a 1976. Curiosamente es la segunda vez que el pintor italiano llega a España después de que el IVAM de Valencia le dedicara una exposición centrada en los aspectos arquitectónicos de su obra. Se trata por tanto de una ocasión importante para acercarse a la producción de este autor y reflexionar sobre esa larga sombra que arrojó sobre artistas y arquitectos a lo largo de todo el siglo XX así como sobre las sombras que marcaron algunas etapas de su vida.

De Chirico nació en 1888, pertenece por tanto a esa generación nacida a finales del siglo XIX a la que tocó vivir tiempos convulsos y atormentados que derivarían finalmente en dos conflictos mundiales. Los artistas expresaron aquel horror bien mediante la evocación de un mundo clásico, fragmentado y reordenado como refugio de contemplación, bien a través del arte mudo de la abstracción. Es este último el caso de pintores como Kandisky, que llegó a la abstracción en 1912, cuando tenía ya 46 años, después de un largo camino de depuración formal, o de Mondrian que dio un giro radical a su obra entre 1907 y 1915 (es decir alrededor de los 40 años) pasando de la representación impresionista de paisajes arbolados a las retículas ortogonales neoplasticistas. Le Corbusier, un año mayor que el pintor italiano, empieza en esos años su etapa purista. De Chirico por entonces es un joven artista, nacido en Grecia de una familia italiana, con un padre ingeniero ferroviario. Ha pasado por la Escuela Politécnica de Atenas (1905) y por la Academia de Bellas Artes de Múnich (1906) donde ha descubierto la filosofía de Nietzsche y Schopenhauer, el simbolismo de Böcklin y Klinger. De estos últimos le interesan la fusión de las figuras en el paisaje, la soledad de los seres humanos y su ausencia de humanidad. A la lectura de los dos filósofos atribuirá claramente el nacimiento de su arte metafísico: el terrible vacío del hombre moderno encuentra su consuelo, escribe, en «la tranquila belleza de la materia»<sup>1</sup>. Está embebido de los dulces paisajes mediterráneos, donde, decía, nada es demasiado alto o demasiado extenso, donde los colores son suaves y todo parece estar

en equilibrio. También ha respirado los ecos del mito (de su ciudad natal, Volos, salió la expedición de los Argonautas a la búsqueda del vello de oro) y ha vivido entre ruinas y fragmentos de una cultura clásica que marcaría todo su vida. Su obra representa por tanto un contrapunto a las vanguardias históricas, proponiéndose finalmente como un referente de lo que Cocteau, amigo de De Chirico, llamaría, en un texto de 1926, «La vuelta al orden» (Le rappel á l'ordre). Si la abstracción representaba la respuesta vanguardista a los nuevos sistemas de producción y consumo en las metrópolis del mundo mecanizado, la pintura metafísica constituiría el refugio contemplativo de lo que es inmutable, de lo primario, lo que nos precede y de lo que probablemente nos sucede.



**Arnold Böcklin. La isla de los muertos. 1880.**



**GIORGIO DE CHIRICO. Enigma de la hora. 1910.**

(Collezione Mattioli, Milán)

<sup>1</sup> Artículo «Noi metafisici» publicado en «Cronache di attualità», Roma, 15 febrero de 1919. Sucesivamente publicado

FAGIOLO, M., Coord. (1985), pp. 66-71.

## 1. La forma arquitectónica de las ciudades

De Chirico pinta, según su propio relato, su primera obra metafísica en 1910, cuando tiene todavía 26 años. Estando en estado de indisposición física en la Plaza de Santa Croce, tiene una revelación. Surge así «El enigma de una tarde de otoño». Siempre en 1910 pinta otro enigma, el de «la hora», una composición marcada por la centralidad del reloj de la que podría ser la plaza de una Estación de una ciudad italiana, en la que la profundidad de los soportales se contraponen a la transparencia y ligereza de la galería del ático.

En los años que preceden a la segunda guerra mundial (tres décadas aproximadamente), De Chirico mete a punto un auténtico repertorio de temas y formas destinadas a influir en generaciones de artistas pero también de arquitectos empeñados en definir la arquitectura como parte integrante de la ciudad y la ciudad como una arquitectura.

### a) La cultura de la ciudad europea

Entre 1910 y 1914 toda su preocupación se centra, según sus propias palabras, en indagar la forma arquitectónica de las plazas, los jardines, los paisajes, los puertos y las estaciones ferroviarias. Escribe en 1919<sup>2</sup>: «En la construcción de las ciudades, en la forma arquitectural de las casas, de las plazas, de los jardines y de los paisajes, de los puertos, de las estaciones ferroviarias, etc, están los primeros cimientos de una grande estética metafísica. Los griegos tuvieron un cierto escrúpulo en tales construc-



**Ambrogio LORENZETTI. Los efectos del buen gobierno en la ciudad siglo XIV.**

(Palazzo Pubblico, Siena)

<sup>2</sup> Párrafo conclusivo del artículo «Sobre el arte metafísico» (*Sull'arte metafisica*) publicado en la Revista *Valori Plastici*

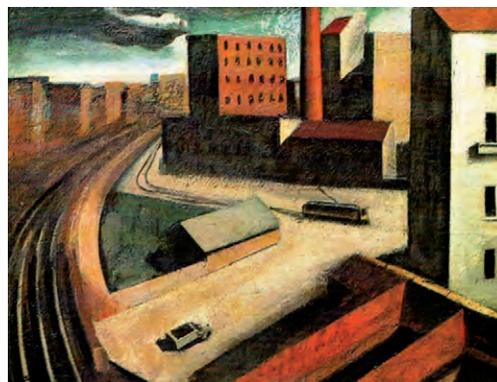
ciones, guiados por su sentido estético-filosófico: los soportales, los paseos sombreados, las terrazas erigidas como plateas delante de los grandes espectáculos de la naturaleza (Homero, Esquilo); la tragedia de la serenidad.

En Italia tenemos modernos y admirables ejemplos de tales construcciones». La fascinación por estas últimas estaba ligada, como es conocido, al trabajo del padre, ingeniero italiano involucrado en la construcción de ferrocarriles en Grecia.

La pintura metafísica vuelve a los temas de la pintura urbana trecentista: escorzos de calles, plazas con soportales y torres con paisaje al fondo, que aquí aparecen sin embargo solitarios, sumidos en una dimensión mística y atemporal, contaminados por los ecos de revolución industrial. Sobre estos temas trabajarán también los artistas.



**Marcello PIACENTINI. Piazza della Vittoria en una postal de la década de 1950.**



**Mario SIRONI. Periferia 1922.**

y sucesivamente incluido en FAGIOLLO, M., Coord. (1985) 87-88 (traducción de la autora)

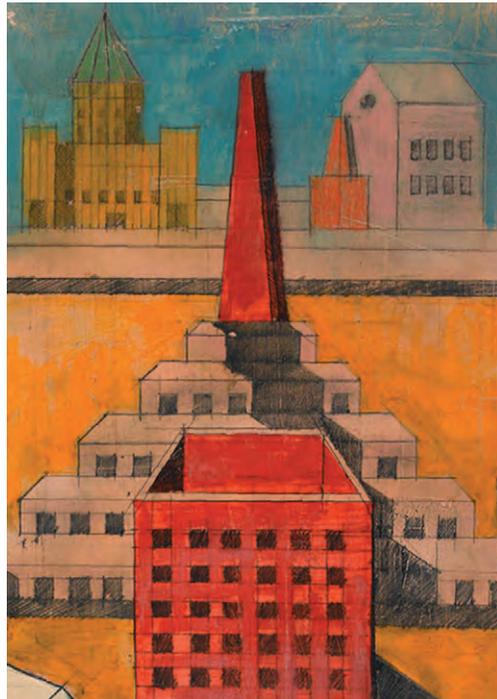
En las primeras décadas del siglo XX, mientras los CIAM y el Movimiento Moderno, con Giedeon y Le Corbusier a la cabeza, elaboran un modelo de ciudad basado en polígonos aislados, repetición de bloques anodinos y anchas avenidas para el automóvil, los arquitectos italianos perseguirán el modelo de ciudad compacta y continua heredado del pasado y representado por De Chirico de forma sugestiva en sus ciudades metafísicas. La quimera de la ciudad a escala del hombre, organizada alrededor de una plaza, corazón de la vida urbana, estará presente tanto en las arquitecturas realizadas en Italia durante los veinte años de régimen fascista (el llamado «ventennio», 1922 – 1943) como en las décadas que siguieron a la segunda guerra mundial, en la arquitectura de Louis I. Kahn en Estados Unidos antes y en las del Grupo *La Tendenza*, en Italia, después. El *Novecento* se caracterizaría, en arte y en arquitectura, por una reinterpretación de la tradición nacional, simplificada: arcos, hornacinas, cornisas aparecen depurados y reconducidos a formas geométricas puras. Un ejemplo significativo son, en pintura, los paisajes urbanos de Sironi, en arquitectura y urbanismo, el proyecto de Piacentini para Piazza della Vittoria en Brescia y el conjunto del EUR con el Palazzo della Civiltà Italiana (conocido como «Coliseo Cuadrado») construido como parte de la Exposición Universal de Roma de 1942 por La Padula, Guerrini y Romano<sup>3</sup>.

## b) La crítica tipológica y la vuelta a formas y espacios atemporales.

En los años cincuenta del siglo XX, los CIAM, en crisis como consecuencia del fracaso urbanístico del modelo de ciudad moderna, se reúnen convocan el Congreso «The Heart of the City» marcado por clima existencialista. Se debate la necesidad de volver al modelo de plazas, soportales, galerías y demás espacios olvidados por la cultura moderna de las primeras décadas del siglo, rescatando los espacios públicos agregativos de las ciudades europeas. Louis I. Kahn dará su respuesta desde EEUU a través de la evocación de formas atemporales. Más tarde, en 1966, Aldo Rossi publicará en Italia «La Arquitectura de la Ciudad» (*L'Architettura della Città*) abogando por una ciudad entendida como obra de arte, pieza arquitectónica compacta, constituida por piezas atemporales. *La Tendenza*, movimien-

to por él liderado, en el que participan Giorgio Grassi y Antonio Monistiroli, entiende Arquitectura como una disciplina autónoma, vinculada inevitablemente al proyecto urbano. Nada está inventado, nos dice GRASSI, que publica en 1988 «*Arquitectura, lengua muerta*». Del estudio de los cascos antiguos, empezado en Bolonia en la década de 1960 con Plan de Cervellati, se extraen elementos tipológicos de un lenguaje que llevará a lo que Tafuri define «crítica tipológica»: «crítica» porque se alimenta de un amplio repertorio de formas del pasado; «tipológica» porque parte de los «tipos», entendidos como estructuras formales atemporales que se adecuan, con variaciones, a diversas funciones en el tiempo. Las plantas centrales o basilicales, los soportales o plazas porticadas podrían ser algunos de estos elementos<sup>4</sup>.

La ciudad se concibe así como una escena, una obra de arte o una naturaleza muerta, como las composiciones mismas de De Chirico, en las que objetos de la vida cotidiana



**Aldo Rossi. Cementerio de Modena con Teatro del Mundo al fondo.**

<sup>3</sup> Cesare DE SETA ha sido el primero en destacar la influencia de De Chirico en la Arquitectura Italiana de la época fascista en DE SETA, C., Coord. (1976)

<sup>4</sup> Josep María MONTANER analiza la influencia de De Chirico en *La Tendenza* en el Capítulo 8 de su libro «Las formas del siglo XX»: «La crítica tipológica: las formas de la permanencia», p. 150-160

aparecen abstraídos e insertados en estos espacios solitarios. Escribe DE CHIRICO que la palabra «naturaleza muerta» en alemán es *Still leben* «vida silenciosa». «Es un cuadro, de hecho, que representa la vida silenciosa de los objetos y de las cosas, una vida calmada, sin rumores y sin movimientos, una existencia que se expresa a través del volumen, de la forma, de la plasticidad»<sup>5</sup>.



Giorgio DE CHIRICO. *Las musas inquietantes*. 1947 (firmado 1924).

GNAM, Roma

## 2. Las sombras de De Chirico

El contrapunto a la larga sombra fértil que arrojó en los artistas y arquitectos del siglo pasado, son las sombras que encontramos en épocas tan oscuras de su vida como la que dedica a la exploración de temas barrocos, en los años 40 y 50 del siglo XX. Por otro lado, amargado por las falsificaciones de su obra, que circulaban ya en las décadas anteriores, De Chirico emprendió, alrededor de 1940, el controvertido camino de copiarse a sí mismo,

llegando incluso a falsificar las fechas con las que firmaba sus obras. La mayoría de los cuadros que se exponen en Caixa Forum pertenecen a esta infeliz etapa de su vida. Las mismas plazas, la silueta de los trenes en el horizonte, chimeneas y soportales, sombras inquietantes que resaltan la soledad de las figuras que aparecen en la composición, sin embargo los colores son más brillantes y los sujetos menos estilizados. Aun siendo obras potentes y evocadoras, carecen de la originalidad y el dramatismo de los primeros cuadros metafísicos.

De Chirico se consideró a sí mismo un clásico. «Por mi parte» escribe en 1919 «me siento tranquilo y me enorgullezco de tres palabras que quiero que representen el sello de toda mi obra: *Pinctor classicus sum*». Atribuirá a su arte metafísico la función social explícita de luchar contra el mal gusto imperante, representado en su momento por obras eclécticas y descontextualizadas por su tamaño y escala como el Monumento a Vittorio Emanuele II (también llamado Altar de la Patria) diseñado por Giuseppe Sacconi en 1885, e inaugurado en 1911. La escala monumental desproporcionada y falta de relación con el contexto urbano contradecían la aspiración metafísica a ese equilibrio que el pintor encontraba en la suavidad de los paisajes y ciudades mediterráneas, donde los elementos verticales (torres, chimeneas de fábricas y ferrocarriles, mástiles con velas de barcos lejanos, estatuas) se encuentran en equilibrio con las líneas horizontales de las fachadas, de los pórticos y del horizonte lejano.

La exposición se organiza en seis secciones: Interiores metafísicos, Baños misteriosos, Mundo clásico y gladiadores, Retratos y autorretratos, Historia y Naturaleza, Plazas de Italia y maniqués. Estas últimas ocupan, como si de una plaza se tratara, el espacio central, un efecto buscado, según las comisarias Mariastella Margozzi y Katherine Robinson (historiadoras respectivamente del MibCt Ministerio de los Bienes Culturales de Italia y de la Fundación Giorgio e Isa De Chirico). Después de Barcelona y Madrid, las sedes de Caixa Forum en Zaragoza y Palma de Mallorca acogerán la exposición del 15 de marzo al 10 junio y del 24 de julio al 19 de noviembre, respectivamente.

<sup>5</sup> Artículo «*L'illustrazione Italiana*» Milán, 24 de mayo de 1942, p. 500. En G. DE CHIRICO-I. FAR: «*Commedia dell'arte*

moderna», Traguardi, Nuove edizioni italiane, Roma 1945, p. 20.

## Bibliografía

- BONITO OLIVA, A. Coord. (2010): Catálogo Científico de la Exposición «*La natura secondo De Chirico*». *Palazzo delle Esposizioni*, Roma, Italia
- DE CHIRICO, G. (1919): «*Noi metafisici*». *Revista Cronache di attualità*, Roma, 15 febrero
- (1942): «*L'illustrazione Italiana*» Milán, 24 de mayo de 1942. En: DE CHIRICO, D. & FAR, I. (1945) p. 500
- & FAR, I. (1945): «*Commedia dell'arte moderna*», Traguardi, Nuove edizioni italiane, Roma, Italia.
- DE SETA, C., Coord. (1976): «*Architettura e città durante il fascismo*». Laterza, Nápoles. Italia
- FAGIOLO, M. Coord. (1985): «*Giorgio de Chirico, Il meccanismo del pensiero*» Einaudi, Turín, Italia
- FERRARI, D. & AVANZI, B. (2017): Catálogo Científico de la Exposición «*Retorno a la belleza. Obras maestras del arte italiano de entreguerras*». Fundación MAFRE, Madrid.
- HOLZHEY, M.: «*De Chirico 1888-1978. El mito moderno*». Taschen GmbH 2017 (Edición original Taschen GmbH 2005)
- MALASPINA, I., Coord. (2007): «*De Chirico. The thought is taking place*». Winter Arte Video, Milán, Italia
- MONTANER, J. M. (2002): «*Las formas del siglo XX*». Gustavo Gili
- ROBINSON, K., Coord. (2017): Catálogo Científico de la Exposición «*Giorgio De Chirico. Sueño o realidad*». Obra Social La Caixa y Ediciones Invisibles.

## Crónica jurídica

Omar BOUAZZA ARIÑO\*

Profesor Titular de Derecho Administrativo.  
Universidad Complutense de Madrid.

**RESUMEN:** En esta Crónica se da cuenta de la normativa reciente más destacada en materia de ciudad y territorio que, una vez más, ha sido dictada en el ámbito de las Comunidades Autónomas. En primer lugar, me referiré a la *Ley 2/2018, de 14 de febrero, de coordinación intersectorial y de simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio de Extremadura*. Se trata de una norma muy destacada habida cuenta de que tiene como finalidad la armonización de las competencias generales y sectoriales en el ámbito de la planificación local y autonómica. A continuación, daré noticia de la reciente *Ley de la Región de Murcia 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor*, que adopta toda una serie de normas para prevenir la contaminación derivada de las actividades humanas, como la agraria, en este espacio natural de especial interés. Finalmente, glosaré brevemente dos reglamentos referidos al turismo. El primero, sobre establecimientos turísticos y balnearios en Aragón; y el segundo, sobre las empresas de turismo activo en Canarias.

### 1. Competencias generales y competencias sectoriales: la exigencia inaplazable de su coordinación

El desarrollo urbano sostenible y, en general, un modelo de desarrollo sostenible del territorio, exige una planificación territorial integrada. Este concepto debe implicar toda una serie de ajustes en los ordenamientos estatal, autonómico y local, en consonancia con las directrices internacionales y las estrategias europeas. Uno de los aspectos básicos en este contexto será el de la exigencia de la coordinación de las competencias generales y sectoriales que inciden en el territorio. En un modelo de desarrollo territorial

sostenible e integrado será fundamental la coordinación de las competencias parciales y sectoriales desde aquellas administraciones que ostentan competencias generales y supra-territoriales. Se trata de una reclamación de la doctrina especializada que se viene produciendo en las últimas décadas habida cuenta del constante sometimiento de los intereses generales a los sectoriales.

Valgan estas notas para introducir la reseña a la *Ley 2/2018, de 14 de febrero, de coordinación intersectorial y de simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio de Extremadura*. Se trata de una norma novedosa y muy destacada en cuanto identifica el problema de la descoordinación de las competencias generales y secto-

riales en el ámbito de la Comunidad Autónoma y los Entes Locales. Para ello, esta Ley tiene por objeto

«establecer el marco normativo que permita coordinar la emisión de informes sectoriales en los procedimientos para la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística y territorial, cuando su aprobación definitiva corresponda a los órganos urbanísticos y de ordenación del territorio propios de la Junta de Extremadura» (art. 1).

La Ley se aplica a planes generales municipales y a planes territoriales. En concreto, a su tramitación, revisión y modificaciones (de ordenación estructural, en el caso de los planes municipales). Igualmente, a todos aquellos procedimientos que se establezcan por decreto (art. 2.1.).

No obstante, no parece que estos procesos de coordinación en materia de territorio sean obligatorios, ya que el art. 2.2 indica que en el acuerdo de aprobación inicial de los instrumentos de planeamiento territorial o urbanístico se podrá renunciar expresamente a esta coordinación que se propone.

En cualquier caso, el órgano con competencia para llevar a cabo la tarea es la Comisión de Coordinación Intersectorial («la Comisión», en adelante), dependiente de la consejería de ordenación del territorio y urbanismo. Se trata de una decisión lógica pues desde este departamento de la Administración se podrá ofrecer la visión amplia del conjunto de los intereses que concurren en el territorio. Así, el objetivo de este órgano es el de integrar los intereses de los organismos sectoriales con el interés global de los planes generales municipales y los planes territoriales. La Comisión está llamada a jugar un papel muy importante en circunstancias de discrepancia o de solapamientos de políticas territoriales a implementar. Para ello, dispone de la facultad *ex lege* de ordenar que los informes de coordinación establezcan las medidas necesarias con la finalidad de superar dichas discrepancias y poder continuar con el procedimiento (art. 3.2).

La Comisión comienza su actividad tras la aprobación inicial del plan correspondiente mediante la solicitud de los informes sectoriales a los organismos afectados. En los informes, deberán hacer referencia a las determinaciones legales, observaciones y recomendaciones que consideren relevantes desde la perspectiva de su ámbito competencial. En base a ello, la Comisión dicta un informe que deberá servir de

base a los informes sectoriales definitivos [art. 4.1.d)]. La Comisión finalmente tiene la facultad de remitirlos a la Administración promotora del instrumento de tramitación, a los organismos integrantes de la propia comisión y al órgano ambiental competente en la declaración ambiental estratégica.

A continuación, esta Ley modifica varias leyes sectoriales con la finalidad de armonizar la normativa de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio. Hay que señalar el carácter de vinculante que expresamente se otorga a los informes sectoriales, con respecto de los planes generales y planes territoriales, con lo que quizá la perspectiva general y de conjunto que estos debieran preservar puede quedar desdibujada.

## 2. Espacios Protegidos

El Mar Menor es uno de los sistemas lagunares litorales más amplios de Europa y el más grande de España. Por su especial valor ambiental, ha recibido diversas clasificaciones de protección. Para hacer efectiva dicha protección y limitar los impactos derivados de la economía agraria y otras actividades, se ha aprobado la **Ley de la Región de Murcia 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor**. Según su artículo 1, «tiene por objeto la adopción de medidas urgentes para la ordenación y sostenibilidad de las actividades agrarias y garantizar su aplicación en el entorno del Mar Menor y la protección de sus recursos naturales, mediante la eliminación o reducción de las afecciones provocadas por vertidos, arrastres de sedimentos y cualesquiera otros elementos que puedan contener contaminantes perjudiciales para la recuperación de su estado ecológico.»

## 3. Complejos turísticos

El **Decreto 14/2018, de 23 de enero, por el que se regulan los establecimientos hoteleros y complejos turísticos balnearios en Aragón**, desarrolla la legislación general turística de esta Comunidad Autónoma en lo referido a los establecimientos señalados. Debe apuntarse como primer aspecto fundamental que la puesta en funcionamiento de estos establecimientos requiere la presentación de una declaración responsable de cumplimiento de los requisitos legales exigidos, debiendo la Administración realizar las comprobaciones oportunas en un plazo no superior a tres meses.

En el caso concreto de los establecimientos hoteleros, el art. 8.1 dispone que deberán cumplir las normas sobre seguridad de utilización y accesibilidad en los edificios de uso residencial público, según lo previsto en el Código Técnico de la Edificación (Documento Básico de Seguridad de utilización y accesibilidad), por el que se regula la Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas, de Transportes y de la Comunicación, o normativa que los sustituya. Asimismo, el Decreto opta por la remisión a la normativa de habitabilidad general aplicable. Ambas remisiones a las normas generales deben valorarse positivamente en tanto en cuanto permiten una visión integrada del ordenamiento y evita solapamientos entre regulaciones generales y sectoriales.

#### 4. Turismo activo

El **Decreto 226/2017, de 13 noviembre, por el que se aprueba el reglamento que establece el régimen jurídico para el desarrollo de actividades de turismo activo de Canarias**, desarrolla la legislación general de la Comunidad Autónoma en lo referido a las actividades turísticas de riesgo. Se pretende conjugar el derecho a la libertad de empresa, los derechos de los turistas a realizar esas actividades así

como la protección de su seguridad y la protección del entorno. La norma comprende las actividades

«de recreo, deportivas o de aventura que se desarrollan, normalmente, sirviéndose de los recursos que ofrece la propia naturaleza en cualquier medio, sea aéreo, terrestre, subterráneo, acuático o urbano, que comporten riesgo». Asimismo «las acciones formativas, informativas o divulgativas en cualquier ámbito cultural, medioambiental u otros análogos, que se realizan en el desarrollo de dichas actividades» (art.1).

Para el inicio de la actividad se requiere la presentación de una declaración responsable de cumplimiento de los requisitos legales exigidos. Debe subrayarse que una vez presentada dicha declaración la actividad se inscribirá de oficio en el Registro General Turístico autonómico por el órgano responsable (art. 8), sin que se precise actividad alguna de comprobación previa por parte de la Administración de cumplimiento efectivo de dichos requisitos, como sí ocurre en la norma antes comentada, referida a los establecimientos y complejos turísticos de Aragón. Llama especialmente la atención habida cuenta del riesgo intrínseco que entrañan las actividades de turismo activo y el impacto territorial que pueden implicar.



## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. L, Nº 196, verano 2018

ISSN: 1133-4762

Págs. 399-400

## Recensiones y reseñas de libros recibidos

Todos los libros reseñados están catalogados y disponibles para consulta en la Biblioteca General del Ministerio de Fomento:

<http://www.fomento.gob.es/WebOpacInternet>

**La carta geométrica. Los antecedentes del mapa topográfico nacional** Antonio REGUERA RODRÍGUEZ. León, 2017. 24 x 18 cm. 646 pp., rústica de tapa dura 45,00 €. Publicaciones Universidad de León, ISBN 978-84-977-3905-4

El libro abarca desde los años centrales del siglo XVIII, en los que están fechados los proyectos de Jorge Juan y Antonio Ulloa, a 1853, año en el que se aprueba definitivamente el plan de trabajos geodésicos con los que se iniciaba la gran empresa cartográfica del *Mapa Topográfico Nacional*. Lo ocurrido en ese tiempo serían sólo los antecedentes. En la misma época, otros países se encuentran inmersos en el mismo proyecto, pero sus resultados son mucho mejores.

El trabajo consta de siete capítulos centrales o bloques de la investigación, en periodos de tiempo sucesivos de diferente amplitud y con algún solapamiento.

Los pioneros abrieron el camino al desarrollo científico en torno a las ciencias de la Tierra en el seno de la Marina. En este ámbito se fraguaron los mayores avances en torno a la realización del Mapa. Pero la competencia entre profesionales, astrónomos, ingenieros, matemáticos, retardaron la marcha del proyecto. Y la administración española no supo ni pudo hacer frente a este problema.

### Índice de contenidos:

1. Introducción.
2. Dibujando los primeros mapas de la España borbónica.
3. El curso de las operaciones geográficas.
4. Los cartógrafos del Marqués de la Ensenada.
5. Las geometrías especiosas de polígrafos, geógrafos de gabinete, viajeros y naturalistas.

6. Los trabajos cartográficos de los oficiales y científicos de la marina. La carta de la periferia de España.
7. Astrónomos, marinos y oficiales de Hacienda. Competencia entre científicos y técnicos por la ejecución y el control de la Carta Interior del Reino.
8. Liberalismo y Constitución. Territorio y mapa geográfico.
9. Fuentes manuscritas e impresas.
10. Apéndice de textos.

**Antonio REGUERA RODRÍGUEZ.** Profesor en el Departamento de Geografía Humana de la Universidad de León, es autor de numerosos libros sobre temas de geografía, como "La medida de la Tierra en la antigüedad", "Los geógrafos del Rey" o "La obra geográfica de Martín Sarmiento". También ha participado en obras colectivas como "Un mundo de ciudades, ¿un mundo más civilizado?" o "La cartografía americana en tiempos de Lorenzana". Revistas prestigiosas han publicado un buen número de artículos de este autor.

M<sup>a</sup> José HERNÁNDEZ SÁNCHEZ

**Manifiesto del Tercer Paisaje.** Gilles CLÉMENT. Barcelona, 2018. Rústica. 84 pp. 10,00 €. Edita: Editorial Gustavo Gili, Colección GCperfiles. ISBN: 978-84-2523-126-1

Publicado originariamente en francés en 2004, *Manifiesto del Tercer Paisaje* se ha convertido en uno de los textos clave para entender el paisajismo contemporáneo. Gilles Clément vuelca en él un programa para el Tercer Paisaje, aquel que aparece en las cunetas de las carreteras, en los lugares residuales de las ciudades, en los espacios de transición entre la ciudad y el campo que no han sido controlados por la acción deliberada del hombre. Es en esos lugares

## Libros y Revistas

donde aflora un sistema biológico verdaderamente libre.

Los espacios residuales ya no se perciben como algo simplemente desprendido, expresión de una pérdida de poder en la gestión del territorio, sino como un componente de los planes de urbanismo, un contrapunto de las explotaciones agrícolas, una nueva dimensión integrada, ya para siempre, en la noción revisitada de la ocupación del suelo.

Este pequeño libro centra la mirada sobre unos territorios abandonados, inciertos y desdibujados que el autor es capaz de clasificar, determinar y analizar, y tras plantear las virtudes de estos territorios ocultos, apuesta por su confirmación y mantenimiento de forma precisa.

### Índice de contenidos:

Fragmento irresoluto del jardín planetario

#### Definiciones

- I. Origen
- II. Extensión
- III. Carácter
- IV. Estatuto
- V. Retos

- VI. Movilidad
- VII. Evolución
- VIII. Escala
- IX. Representación y límites
- X. Relación con el tiempo
- XI. Relación con la sociedad
- XII. Relación con la cultura

#### Manifiesto

Evolución y puesta en práctica del concepto del Tercer Paisaje

**Gilles CLÉMENT** (Argenton-sur-Creuse, 1943): Jardínero, paisajista, botánico y ensayista, ha sido profesor de la Escuela Superior de Paisaje de Versailles desde 1980 y es autor 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). Ha escrito numerosos libros relacionados con el paisajismo, además de novelas, ensayos y otras publicaciones en colaboración con artistas, y es autor del fundamental tratado del paisajismo contemporáneo *El jardín en movimiento* (2008), publicado por esta misma editorial.

M<sup>a</sup> José HERNÁNDEZ SÁNCHEZ

## Normas para la presentación de originales

1. **Originales:** los trabajos serán necesariamente originales e inéditos en ninguna otra publicación ni lengua. La presentación del manuscrito original a CyTET implica el compromiso ético formal por parte del autor de no haberlo enviado antes o simultáneamente a ningún otro editor para su publicación. Una vez acusada puntualmente su recepción por la Revista y antes de notificar el resultado del arbitraje de su evaluación científica tampoco podrá ser remitido a otros editores, salvo que el autor solicite por escrito retirarlo sin esperar el resultado de la evaluación. Otro proceder anómalo por parte del autor será éticamente reprobado en los círculos editoriales.
2. **Extensión:** no sobrepasará 18 páginas formato UNE A-4 (DIN A4) mecanografiadas en TNR cuerpo 12 a un espacio y numeradas, incluidas en su caso las ilustraciones.
3. **Título del trabajo:** será breve, como máximo ocho palabras, pudiéndose añadir un subtítulo complementario de menor extensión. No contendrá abreviaturas, ni notas o llamadas a notas al pie en el mismo. Las referencias sobre su procedencia, origen o agradecimientos irán en nota al pie.
4. **Descriptores:** se incluirán cuatro o cinco descriptores de las referencias temáticas por los que se pueda clasificar el artículo, a juicio del autor. No obstante, la editorial se reserva su homologación con el 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 1ª ed.): *Título del libro*, editorial, lugar, año de la edición consultada (versión, TRADUCTOR: *Título español*, editor, lugar, año).
  - (2) **De artículos:**

AUTOR, nombre (año): «Título del artículo», en: *Título del libro o nombre de la Revista*, volumen: *número*: paginación, editorial y lugar.

Cuando las referencias de cada autor(es) sean varias se ordenarán cronológicamente, y las del mismo año se ordenarán añadiéndoles una letra [(1996a; 1996b; etc.)].

Los segundos y siguientes coautores irán siempre precedidos del signo & (*et latino*) para diferenciar los apellidos compuestos [RAMÓN Y CAJAL], pudiendo colocar su nombre o inicial seguido del apellido [GARCÍA, José & Luis ÁLVAREZ & José PÉREZ]. Para una sistematización de referencias bibliográficas más complejas se facilitará a quien lo solicite un breviarío 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: (*cf.* o *vide* AUTOR, año: pp. interesadas) [*i.e.*: «cita textual» (PÉREZ, 1985: 213-8)].
10. **Notas a pie de página:** irán numeradas correlativamente por todo el texto; serán publicadas siempre al pie de la página, pero el autor también las entregará al final del manuscrito en *una hoja aparte*. Las notas al pie contendrán exclusivamente comentarios ad hoc, mas *nunca* se utilizarán sólo para citar referencias bibliográficas, las cuales deben ir *siempre* en el texto (ver §9) y recopiladas al final (ver §8).

11. **Abreviaturas:** acrónimos o siglas (organismos, revistas, etc.): se incluirá su listado detrás de la bibliografía.
12. **Ilustraciones:** (1) Los planos, gráficos, tablas, cuadros, fotos, etc., se identificarán todos ellos por igual con el nombre convencional de *figura* poniendo en su título la abreviatura FIG. xx. (2) Irán correlativamente numeradas por su orden de aparición y convenientemente referenciadas en su contexto mediante la indicación (ver FIG. xx). (3) Irán acompañadas en hoja aparte de un listado con su número, pie o leyenda e inequívocamente identificadas en su borde, marco o soporte. (4) *Se indicará siempre su procedencia o fuente de referencia de autor y, en caso de comportar reproducción de gráficos ajenos, deberán contar con la pertinente autorización respectiva de la editora y autor.*
13. **Número y soporte de las figuras:** serán, como máximo, 10 figuras. Siempre que sea posible las figuras se entregarán digitalizadas *en ningún caso fotocopia*, ni en b/n ni en color. Por limitaciones técnicas, la editorial se reserva el derecho de seleccionar la calidad, cantidad y formato de las ilustraciones publicables, por lo que deberán venir preparadas para el caso de que la reproducción deba ser en blanco y negro.
14. **Datos académicos:** al final del trabajo o en hoja aparte deberá incluirse una breve referencia sobre su respectivo autor o autores, con extensión máxima de 10 líneas, en la que se reflejen los datos de su nombre y dos APELLIDOS, lugar y año de nacimiento, título académico, experiencia profesional más destacable, actual posición profesional y principales publicaciones realizadas, dirección postal, teléfono, fax, e-mail, página en la red, etc., del centro de trabajo, para uso exclusivo en las referencias internas de la Revista.
15. **Original y copias:** los trabajos completos se enviarán en soporte informático con dos copias: una original completa y otra en la que se *habrá suprimido nombre y señales identificadoras del autor* (para poder enviarlas a evaluar anónimamente).
16. **Evaluación y arbitraje de excelencia:** todos los trabajos recibidos en la Redacción serán sometidos (sin el nombre del autor) a evaluación sobre su calidad científica y técnica ante sendos expertos anónimos o *referees* especialistas en la o las materias tratadas, tanto miembros asesores editoriales de la Redacción como externos a ésta, quienes emitirán un informe de evaluación. En caso de notoria divergencia entre ellos se someterá a informe de un tercer árbitro. Si los árbitros sugirieran al Consejo de Redacción observaciones, correcciones o enmiendas puntuales, incluso su rechazo, se transmitirán textualmente al autor quien, con ello, recupera plena libertad para introducir las y reenviarlo para nueva evaluación o desistir de publicarlo. Al publicarse se hará constar al pie del artículo las fechas de su primera recepción y las de sus correcciones sucesivas, en su caso. Se espera que los autores sepan agradecer expresamente dichas correcciones y sugerencias a los árbitros anónimos hechas en beneficio de la calidad científica de los trabajos publicados en CyTET.
17. **Corrección pruebas:** los autores se comprometen a corregir las primeras pruebas de imprenta en un plazo de *cinco días* desde su recepción, entendiéndose que, de no tener respuesta, se otorga la conformidad con el texto que aparece en ellas. No se podrá modificar sustancialmente el texto original a través de esta corrección de pruebas, limitándose a corrección de erratas y subsanación de errores u omisiones.
18. **Separatas:** una vez publicado el artículo, se entregarán a su autor o autores, a título gratuito, un ejemplar del correspondiente número de la Revista y, se enviará por correo electrónico, una copia en formato pdf del mismo.
19. **Cláusula de responsabilidad:** los trabajos firmados expresan únicamente la opinión de sus autores y son de su exclusiva responsabilidad, a todos los efectos legales.
20. **Dirección:** toda la correspondencia y demás actuaciones referentes a los contenidos y confección editorial con la Revista, deberán dirigirse a la siguiente dirección:

CIUDAD Y TERRITORIO **Estudios Territoriales**  
Ministerio de Fomento  
Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo  
Subdirección General de Urbanismo  
Pº de la Castellana, 67 - 28046 MADRID (España)  
Teléfono: (34) 91 597 7431  
Fax: (34) 91 597 5061  
correo electrónico: [CyTET@fomento.es](mailto:CyTET@fomento.es)

## Author's Guidelines

1. **The papers** published in CyTET must be original and unpublished works, plagiarism and integral self-plagiarism is not acceptable. Authors, by submitting a paper for evaluation, do certify this fact. Papers being evaluated in other Journals do not qualify for being accepted in CyTET. In the case of papers derived from works previously presented in congresses they cannot be exactly the same in extension nor in contents, and must state this fact in a footnote indicating the name of the congress, edition and data of celebration. The same apply for papers derived from thesis, which should indicate the academic program from which they originate.

2. **Presentation of your paper.** Full-length papers should be 7,000-9,000 words long (including notes, references and Figures).

**PLEASE NOTE:** any file uploaded as 'main document' should have the contact details removed, for the peer review process. Anything designated as 'supplemental file for review' will also be made available to the reviewers. If you want to include a manuscript file with identifying information, please upload this as 'supplementary file not for review'.

3. **Contributors are asked to include a brief biographical note** with their submissions including contact information.
4. **Submission** of a manuscript implies the author's commitment to publish in this journal. If an author submits a manuscript to CyTET, it should not be submitted to another journal; nor should the manuscript repeat information published elsewhere in substantially similar form or with substantially similar content. Authors in doubt about what constitutes prior publication should consult the editors.
5. **Keywords** Keywords should be include in the subject discussed (approximately four Keywords, separated by dots).
6. **Abstract.** Your paper should begin with an abstract of about 250/300 words that go into some detail about the methods, findings and conclusions of the paper and should allow users of these to make an informed decision as to whether your paper will be of relevance and interest to them. Do not include any references in your abstract.
7. **References.** Please avoid using footnotes wherever possible. However, where their use is unavoidable, please use superscript numbers within the text corresponding with the number of the relevant footnote.

**References in the text should be made in the following ways:**

As SCOTT (1996) points out, this may not be so.

However, this might not be so (SCOTT, 1996).

(JONES, 1995, 17; SMITH, 1998).

(JONES, 1995; 1997).

For a reference with three or more authors, name only the first with et al. Do not use 'ibid.' when referring to the same work twice in succession.

You must make sure that all references which appear in the text are given in full in the references section. Where there is more than one reference to the same author for the same year, they should be listed as 1995a, 1995b etc.

The references section should be a continuous alphabetical list. Do not divide the list into different sections (books, reports, newspaper articles etc.). Where there is more than one reference to the same author, that author's references should appear in chronological order, with references to that author in conjunction with others coming after the last reference to the author alone. For example:

JONES (1992).

JONES (1994).

JONES & CAMPBELL (1989).

**Websites. Online resources should be listed in a format similar in the following examples:**

GRANT, M. (1999): *Planning as a Learned Profession*, <http://www.planning.haynet.com/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](mailto:CyTET@fomento.es)

## Declaración ética sobre publicación y malas prácticas

La redacción de la revista CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES está comprometida con la comunidad científica en garantizar la ética y calidad de los artículos publicados. Nuestra revista tiene como referencia el **Código de conducta y buenas prácticas** que, para editores de revistas científicas define el Comité de Ética de Publicaciones (COPE). Al mismo tiempo, garantiza una adecuada respuesta a las necesidades de los lectores y autores, asegurando la calidad de lo publicado, protegiendo y respetando el contenido de los artículos así como la integridad de los mismos. El Comité Editorial se compromete a publicar las correcciones, aclaraciones, retracciones y disculpas cuando sea preciso.

En cumplimiento de estas buenas prácticas, CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES tiene publicado el sistema de arbitraje que utiliza para la selección de artículos así como los criterios de evaluación que deben aplicar los evaluadores externos —anónimos y por pares— CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES mantiene actualizados estos criterios, basados exclusivamente en la relevancia científica del artículo, originalidad, claridad y pertinencia del trabajo presentado.

Nuestra revista garantiza en todo momento la confidencialidad del proceso de evaluación: el anonimato de los evaluadores y de los autores, el contenido evaluado, el informe razonado emitidos por los evaluadores y cualquier otra comunicación emitida por los comités editorial, asesor y científico si así procediese.

De la misma forma, se mantendrá la confidencialidad ante posibles aclaraciones, reclamaciones o quejas que un autor desee remitir a los comités de la revista o a los evaluadores del artículo.

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES declara su compromiso por el respecto e integridad de los trabajos ya publicados. Por esta razón, el plagio está estrictamente prohibido y los textos que se identifiquen como plagio o su contenido sea fraudulento, serán eliminados de la revista si ya se hubieran publicado o no se publicarán. La revista actuará, en estos casos, con la mayor celeridad posible. Al aceptar los términos y acuerdos expresados por nuestra revista, los autores han de garantizar que el artículo y los materiales asociados a él son originales o no infringen los derechos de autor. También los autores tienen que justificar que, en caso de una autoría compartida, hubo un consenso pleno de todos los autores afectados y que no ha sido presentado ni publicado con anterioridad en otro medio de difusión.

## Publication ethics and malpractice statement

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES makes a commitment to the academic community by ensuring the ethics and quality of its published articles. As a benchmark, our journal uses the **Code of Conduct and Good Practices** which, for scientific journals, is defined for editors by the Publication Ethics Committee (COPE).

Our journal thereby guarantees an appropriate response to the needs of readers and authors, ensuring the quality of the published work, protecting and respecting the content and integrity of the articles. The Editorial Board will publish corrections, clarifications, retractions and apologies when necessary.

In compliance with these best practices CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES has published the arbitration system that is followed for the selection of articles as well as the evaluation criteria to be applied by the anonymous, external peer-reviewers. CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES keeps these criteria current, based solely on the scientific importance, the originality, clarity and relevance of the presented article. Our journal guarantees the confidentiality of the evaluation process at all times: the anonymity of the reviewers and authors; the reviewed content; the reasoned report issued by the reviewers and any other communication issued by the editorial, advisory and scientific boards as required.

Equally, the strictest confidentiality applies to possible clarifications, claims or complaints that an author may wish to refer to the journal's committees or the article reviewers.

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES declares its commitment to the respect and integrity of work already published. For this reason, plagiarism is strictly prohibited and texts that are identified as being plagiarized, or having fraudulent content, will be eliminated or not published in CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES.

The journal will act as quickly as possible in such cases. In accepting the terms and conditions expressed by our journal, authors must guarantee that the article and the materials associated with it are original and do not infringe copyright. The authors will also have to warrant that, in the case of joint authorship, there has been full consensus of all authors concerned and that the article has not been submitted to, or previously published in, any other media.

## Evaluación externa por pares y anónima

El Comité de Redacción de CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES, una vez confirmado que el artículo cumple con las normas de estilo y contenido indicadas en los criterios editoriales, remitirá el artículo a dos expertos revisores anónimos y ajenos a la institución de adscripción del autor(es), según la modalidad de doble ciego.

La valoración atenderá al interés del artículo, su contribución al conocimiento del tema tratado, las novedades aportadas, las correctas relaciones establecidas, el juicio crítico desarrollado, las referencias bibliográficas utilizadas, su correcta redacción, etc., indicando recomendaciones, si las hubiera, para su posible mejora.

De acuerdo con las recomendaciones de los revisores, el director de la revista comunicará al autor(es) el resultado motivado de la evaluación por correo electrónico, en la dirección que éste haya utilizado para remitir el artículo. El director comunicará al autor principal el resultado de la revisión (publicación sin cambios; publicación con correcciones menores; publicación con correcciones importantes; no aconsejable para su publicación), así como las observaciones y comentarios de los revisores.

Si el manuscrito ha sido aceptado con modificaciones, los autores deberán reenviar una nueva versión del artículo, atendiendo a las demandas y sugerencias de los evaluadores externos. Si lo desea, el autor(es) podrá aportar también una carta al Comité de Redacción en la que indicarán el contenido de las modificaciones del artículo.

En función del grado de cumplimiento de las modificaciones solicitadas, el Comité de Redacción se pronunciará sobre si procede o no la publicación del artículo. Dicha decisión será comunicada al autor(es) por el director de la revista.

## External Anonymous Peer Review

When the Editorial Staff of the journal has verified that the article fulfils the standards relating to style and content indicated in Editorial policy, the article will be sent to two anonymous experts, no affiliation to the institution of the author(s). Editorial Staff, for a double blind review.

The assessment will be influenced by the interest of the article, its contribution to knowledge of the subject matter, its innovative contribution, the correct relationships established, the critical judgment developed, the bibliographical references used, its correct writing, etc., and it will provide recommendations, if any, for possible improvement.

The Director of the journal will communicate the result of the reviewers' evaluations, and their recommendations, to the author(s) by electronic mail, to the address used to send the article. The Director will communicate the result of the review (publication without changes; publication with minor corrections; publication with significant corrections; its publication is not advisable), as well as the observations and comments of the reviewers, to the main author.

If the manuscript has been accepted with modifications, the authors will have to resubmit a new version of the article, addressing the requirements and suggestions of the external reviewers. If they wish, the authors can also send a letter to the Editorial Staff, in which they will indicate the content of the modifications of the article.

Considering the degree of compliance with the requested changes, the Editorial Staff shall decide whether or not the article is published. This decision will be communicated to the author by the editor of the journal.



# BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

## SUSCRIPCIÓN ANUAL (4 números):

España: 30 € (IVA incluido)  
Extranjero: 42 € (Precio sin IVA)

## NÚMERO SENCILLO:

España: 9 € (IVA incluido)  
Extranjero: 12 € (Precio sin IVA)

correo electrónico: [CyTET@fomento.es](mailto:CyTET@fomento.es)

Por favor, escriba con letras mayúsculas y claras.  
Haga un círculo en la respuesta que corresponda, de las alternativas presentadas.

Institución/ Apellidos:

Nombre:  CIF/ NIF:  Teléfono de contacto:

Domicilio fiscal:  CP:

Localidad, Provincia:  Actividad institucional/ Experiencia:

Profesión/ Cargo profesional (años):

¿Desea recibir puntual información complementaria sobre actividades (seminarios, conferencias) que organice la revista?

NO  SI

Envío cheque nº:  del Banco/ Caja:  por la suscripción anual

PUEDE ENVIAR ESTE BOLETÍN:

Por correo:  
Centro de Publicaciones  
P<sup>o</sup> Castellana, 67 - 28046 Madrid

Por correo electrónico: [cpublic@fomento.es](mailto:cpublic@fomento.es)

Por teléfono: +34 91 597 7261

Los datos personales que nos facilita serán tratados por este Ministerio con la finalidad exclusiva de gestionar su suscripción a la revista. Podrá ejercer en todo momento sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición presentando un escrito en registro presencial ( P<sup>o</sup> Castellana 67 ) o en el registro electrónico (<http://sede.fomento.gob.es>) del Ministerio de Fomento, dirigido al Centro de Publicaciones.

**CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES** se ofrece como medio de expresión para cuantos deseen exponer trabajos de investigación, estudios, teorías, metodologías, informaciones y noticias que supongan una aportación sobre algunos de los siguientes temas:

- Ordenación del Territorio
- Urbanismo
- Ciencia regional
- Infraestructuras territoriales y urbanas
- Planificación y desarrollo
- Vivienda y suelo

La correspondencia para todo lo referente a Redacción, diríjase a:

**CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES**  
Ministerio de Fomento  
Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda  
Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo  
Subdirección General de Urbanismo  
P.º de la Castellana, 67  
28046 Madrid - España  
Teléfono: 91 597 75 17 - Fax: 91 597 50 61  
correo electrónico: [CyTET@fomento.es](mailto:CyTET@fomento.es)

Administración y suscripciones:  
Ministerio de Fomento  
Pza. San Juan de la Cruz, s/n  
28071 Madrid

La Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo y la Redacción de la Revista no se hacen partícipes de las opiniones expresadas por los autores en los artículos que se insertan.

**Edita:**

Ministerio de Fomento © Secretaría General Técnica  
Centro de Publicaciones

**Redacción:**

Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo

**Diseño original**

Nic & Will, S.L.

**Creación ilustración de portada**

Anaïs García Pérez

**Maquetación:**

Phoenix comunicación gráfica, S. L.

**Suscripción Anual:**

España: 30 euros / Extranjero: 42 euros

**Números sueltos:**

España: 9 euros / Extranjero: 12 euros

**NIPO:**161-15-029-6

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado  
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Centro virtual de publicaciones del Ministerio de Fomento  
[www.fomento.gob.es](http://www.fomento.gob.es)

Centro virtual de publicaciones del Ministerio de Fomento:  
[www.fomento.gob.es](http://www.fomento.gob.es)

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado:  
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Título de la obra: **Revista CIUDAD Y TERRITORIO, ESTUDIOS TERRITORIALES. C y TET n° 196, verano 2018. Vol. XL. Cuarta época**

Autor: Ministerio de Fomento, Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo

Año de edición: 2018

**Características Edición:**

1ª edición electrónica: julio 2018

Formato: PDF

Tamaño: 20,73 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.

