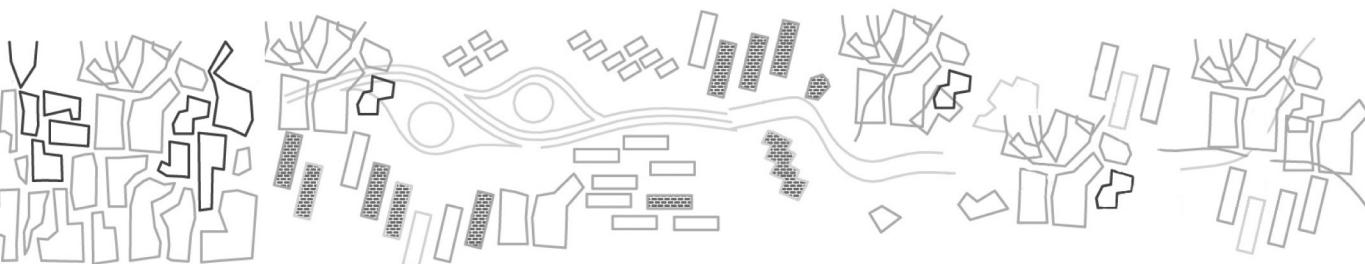


# CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES CyTET



Vol. L. Cuarta época N.º 198 invierno 2018

Trayectorias y recomposiciones metropolitanas en el sur de Europa después de la crisis



**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.º José HERNÁNDEZ SÁNCHEZ  
Ministerio de Fomento

**Consejo de Dirección / Management Board**

**Presidente de Honor / Honorary President**

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

**Presidente / President**

Helena BEUNZA IBÁÑEZ  
Secretaría General de 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 Políticas Urbanas  
Ministerio de Fomento

Miguel BAIGET LLOMPART

Subdirector General de Suelo, Información y Evaluación  
Ministerio de Fomento

Alejandro SOLER MUR

Director General de SEPES  
Ministerio de Fomento

Francisco Javier GONZÁLEZ MATESANZ  
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 BOUZZA 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 ACIERTO. *Universitá degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*  
Arturo ALMODOZ 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 París-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. *Universitá 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)*  
Zaida 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)*  
Nelson SAULE. *Pontificia Universidad 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

## Presentación/Presentation

Presentación:	
José María FERIA TORIBIO & Nacima BARON & Laurent COUDROY DE LILLE .....	647

## Estudios/Articles

Crecimiento urbano, crisis inmobiliaria y planificación metropolitana en España. <i>Urban growth, real estate crises and metropolitan planning in Spain.</i>	
José María FERIA TORIBIO.....	651
La metropolización pone a prueba el modelo francés de igualdad de los territorios. <i>Metropolization tests the French model of equality of territories.</i>	
Daniel BÉHAR .....	671
Trayectoria y recomposición metropolitana post-crisis en Valencia ¿a la búsqueda de nuevos modelos?. <i>Post-crisis metropolitan trajectory and rehabilitation in Valencia: search of new models?.</i>	
Joan ROMERO GONZÁLEZ & Julia SALOM-CARRASCO & Juan Miguel ALBERTOS PUEBLA & María-Dolores PITARCH-GARRIDO & Carme MELO ESCRIHUELA .....	679
Hacer la ciudad metropolitana: segregación residencial y políticas urbanas en el ámbito metropolitano de Barcelona. <i>Building the metropolitan city: residential segregation and urban policies in the metropolitan area of Barcelonae metropolitano de Barcelona .</i>	
Oriol NEL·LO COLOM.....	697
Crisis griega: financiarización de la vivienda y nuevas geografías en una metrópolis mediterránea, Atenas. <i>The Greek crisis: financialization of housing and new geographies in a Mediterranean metropolis, Athens.</i>	
Eleni PATATOUKA & Guy BURGEL.....	717
Grandes proyectos urbanos y desarrollos residenciales: del urbanismo de mercado a un nuevo modelo para Madrid. <i>Large housing plans. From urban liberalism to a new city model in Madrid</i>	
Dolores BRANDIS GARCÍA .....	729
¿Qué reestructuraciones metropolitanas hubo en Italia durante la crisis? Roma y sus suburbios (Fiumicino). <i>What sort of metropolitan restructuring took place in Italy during the crisis? Rome and its suburbs (Fiumicino).</i>	
Dominique RIVIÈRE .....	747

## Índice

El espacio urbano metropolitano español en el cambio de siglo. <i>Spanish metropolitan urban space at the turn of the century.</i>	767
Gwendoline DE OLIVEIRA NEVES .....	
El Parque Agrario: Planificación estratégica para la preservación y gestión de los espacios agrarios metropolitanos en España. <i>The Agrarian Park: Strategic planning for the preservation and management of metropolitan agricultural spaces.</i>	785
Carolina YACAMÁN OCHOA .....	

## Observatorio Inmobiliario/*Spanish Real Estate Observatory*

El mercado de la vivienda se fortalece en 2018. <i>The housing real estate market keeps its expansion.</i>	
Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ .....	803

## Documentación/*Documents*

<b>In memoriam</b>	
En recuerdo de Fernando Roch Peña.	
Luis MOYA GONZÁLEZ .....	817
Federico Oliva: responder a los cambios de la ciudad.	
Lucía NUCCI .....	819
<b>Planeamiento urbanístico</b>	
María C. JIMÉNEZ RENEDO .....	821

## Libros y Revistas/*Book Reviews*

Recensiones y reseñas de libros recibidos .....	833
Acuse de recibo .....	843
Índices de CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales. Vol L Año 2018, cuarta época, números del 195 al 198 .....	845

# Presentación

## Trayectorias y recomposiciones metropolitanas en el sur de Europa después de la crisis

Este número de Ciudad y Territorio Estudios Territoriales propone afrontar la hipótesis de la recomposición del hecho metropolitano en España, pero también en otros países del sur de Europa<sup>1</sup>. En todo este ámbito se dan efectivamente numerosos indicios similares de un cambio estructural, tanto a través de la consolidación de los procesos metropolitanos de las últimas décadas como en cuanto a la fragilidad económica y social consecuencia de la crisis de 2008. Junto a la valoración territorial y urbanística, siempre necesaria, y que se ha tratado a menudo en el caso de España en esta revista, es pertinente, diez años después, llamar la atención también sobre la evolución del ámbito de la gobernanza urbana.

Efectivamente, si reiteradamente se ha constatado la eficacia muy relativa o incluso el fracaso de las operaciones de regulación del crecimiento urbanístico y de la planificación urbana y territorial, los nuevos factores modifican considerablemente el contexto: por ejemplo, la innegable evolución de las relaciones con las administraciones central y regional, generadoras de políticas de redistribución territorial, de austeridad o de integración europea, o también el cambio de las prácticas y expectativas democráticas, que llevan incluso a la aparición de nuevos líderes urbanos, creadores de agendas urbanas de ruptura y defensores de una nueva cultura territorial.

Entre los factores estructurales de una transformación de estas cuestiones en la última década, cabe citar la caída de la participación de la construcción/promoción en la actividad

económica y, en el plano urbanístico, la falta de conclusión de numerosos proyectos de construcción en el centro, pero sobre todo en las periferias urbanas. Sin embargo, estas grandes ciudades, especialmente las que se encuentran cerca del Mediterráneo, no han renunciado a desempeñar su papel de ciudades tradicionales: centradas principalmente en un núcleo histórico denso, acogen también importantes migraciones, ya sea hacia nuevas condiciones de vida y de trabajo o para la práctica de un turismo que puede seguir siendo un motor importante de su base económica a la vez que una fuente de conflictos sociales y de degradación del espacio urbano. Una expansión urbana periférica, a veces errática, y un *sprawl* urbano a menudo difícil de medir se combinan así con una vinculación territorial más clásica que aún se mantiene. Esta evolución, muy característica de la coyuntura española, tiene traducciones en todos los países del sur de Europa.

Si estos cambios se pueden observar durante la última década, también hay que aplicarlos en una escala temporal más amplia. Este prisma debe permitir poner en perspectiva las huellas de distintos momentos de esta reorganización, a la vez política y geográfica, del hecho metropolitano. ¿Qué horizontes y que perspectivas ofrecen en la actualidad estas evoluciones territoriales de nueva índole? ¿Qué capacidad están teniendo los agentes presentes en las grandes ciudades para elaborar o no una agenda habiendo aprendido de los errores del pasado?. En cualquier caso, enmarcar las grandes ciudades en un movimiento de amplia trayectoria pretende principalmente comprender cómo los agentes públicos (tradicionales y emergentes) de las instituciones municipales, metropolitanas, regionales y estatales, así como los inversores privados y la sociedad civil, negocian un

1 Este monográfico es también el resultado del coloquio de marzo 2017 organizado con y en la Casa de Velázquez en

el marco del programa «Métropoles/Metrópolis».

cambio de modelo de ciudad metropolitana en un contexto de profunda mutabilidad en la evolución de los ritmos y las escalas de su transformación social, física e institucional.

El monográfico que sigue tiene por tanto en cuenta las dos dimensiones de la cuestión. Por un lado, una realidad urbana y territorial sumamente dinámica y compleja. Así, a nivel geográfico, la «metropolitización», concepto de uso muy generalizado en Francia, remite a una serie de fenómenos de crecimiento espacial y demográfico de las ciudades más importantes de un país y designa una serie de transformaciones materiales e inmateriales, como pueden ser la evolución formal y funcional del espacio construido y el crecimiento de la movilidad bajo el efecto de la producción de infraestructuras de transporte. Esto genera objetos espaciales calificados de diferentes formas (área metropolitana, área urbana funcional, regiones urbanas, etc.) que dan lugar a problemas de definición, clasificación y análisis dinámico, que la rapidez de las fases de crecimiento y la superposición de las categorías estadísticas y políticas complican en gran medida.

La segunda dimensión es el proceso de naturaleza político-institucional que corresponde a la aparición de una escala de enfoque supramunicipal e integrado en el ámbito de la planificación y gestión de políticas públicas. En este sentido, es importante, en primer lugar, reconocer como está evolucionando el grado de institucionalización de las formas de gobernabilidad en relación con las reformas jurídicas e institucionales pasadas y recientes, y cómo los sistemas de gobernanza multinivel y multiagente producen (o intentan producir) un territorio metropolitano integrado mediante competencias (ordenación del territorio, vivienda, transporte, etc.) y programas concretos de desarrollo y, en segundo lugar de forma más específica, cómo se puede leer e interpretar la recomposición metropolitana actual a la luz de los conflictos urbanos y de los cambios programáticos recientes de proyectos emblemáticos.

Intentando responder a esta batería de cuestiones, un total de "X" contribuciones afrontan diferentes realidades metropolitanas y ámbitos temáticos que nos permiten acercarnos a un mejor conocimiento de los procesos metropolitanos en España y el sur de Europa.

Los dos primeros artículos tienen una perspectiva nacional. Así, para el caso español, José M<sup>a</sup> FERIA aborda su universo metropolitano en la parte jerárquica superior,

ofreciendo algunos elementos de referencia, tanto conceptuales como empíricos, que ayudan a entender mejor el complejo proceso de crecimiento y crisis que ha afectado al conjunto del sistema. Tomando una referencia temporal de dos décadas (1990-2010), la interpretación de los datos disponibles y la vinculación, a su vez, con procesos socio-demográficos relevantes, como la movilidad residencial y la inmigración exterior, permiten aportar algunas claves sobre la intensidad del fenómeno y su posterior aguda crisis. Los resultados muestran el carácter estructural y sistémico del proceso masivo de crecimiento urbano e inmobiliario metropolitano en España, que además se desarrolló en un contexto, a lo largo de todo ese periodo, de ausencia o inoperancia casi absoluta de marcos de planificación y regulación a dicha escala, lo cual no hizo sino agravar las consecuencias de dicha crisis.

Para el caso francés, y desde una perspectiva más conceptual, Daniel BÉHAR desarrolla la hipótesis de que el proceso de metropolitización podría estar acelerando el cambio de paradigma del histórico referente nacional de igualdad de los territorios, acercándose gradualmente hacia el principio de la cohesión territorial, basada en las políticas europeas. Para ello, se exploran estas transformaciones en el marco del modelo territorial francés, confrontado a la metropolitización, en tres escalas y según tres puntos de vista: en primer lugar, la del espacio nacional y la tensión entre poder y equilibrio; en segundo lugar, la de las relaciones entre territorios y el encaje entre la redistribución vertical y la reciprocidad horizontal y, finalmente, en tercer lugar, la de la cuestión social y la diferenciación de la acción pública.

Un segundo bloque de artículos aborda los casos singulares de grandes ámbitos metropolitanos, concretamente de la fachada litoral mediterránea. El primero de ellos es el del área metropolitana de Valencia, en un artículo colectivo elaborado por J. ROMERO, J. SALOM, J.M. ALBERTOS, M.D. PITARCH & C. MELO, quienes afrontan los dos grandes tipos de cuestiones planteadas para este Monográfico. De una parte se analizan las características del modelo de crecimiento en este ámbito antes de la crisis en tres dimensiones básicas: la urbanística, la social y la económica. De otra, se aborda la reciente reorientación de las políticas metropolitanas a raíz del cambio de ciclo político iniciado en 2015, en este caso centrándose en la reorientación del modelo económico y, sobre todo, en los nuevos instrumentos de ordenación

y gestión del espacio periurbano, constatando una leve mejoría en el proceso de recuperación económica y social en un contexto que debe asumir importantes cargas económicas heredadas y una escasa tradición, además interrumpida, de gobernanza metropolitana.

El ejemplo de la región metropolitana de Barcelona es tratado por Oriol N'ELLO. En este caso, la aproximación es distinta pero también afrontando ambos tipos de cuestiones básicas. Así, se parte de una descripción básica de la constitución y configuración de la región metropolitana, para centrar temáticamente el análisis en la segregación residencial y su evolución como reflejo y causa de las desigualdades en el espacio metropolitano, constatando su incremento a partir de la crisis. En relación a esta cuestión, y desde la óptica de las políticas públicas, el artículo se orienta hacia la cuestión de la vivienda como factor clave en la lucha contra la segregación residencial, pasando a presentar la políticas de rehabilitación urbana, concretamente las Ley de Barrios de Cataluña y el Plan de Barrios de Barcelona, como instrumentos pioneros y efectivos por un espacio metropolitano más cohesionado e integrado socialmente.

El texto de Elena PATATOUKA & Guy BURGEL sobre Atenas demuestra cómo los procesos de financiarización y endeudamiento han podido transformar la geografía inmobiliaria de esta capital. Los datos bancarios así como las encuestas orales acerca de los habitantes convergen para mostrar en qué medida las transformaciones de los años 1990-2000 han cambiado el estatuto de la vivienda en la sociedad, tanto en las trayectorias de las familias como la de los individuos. La especulación durante el periodo de expansión económica anterior a la crisis ha distorsionado en profundidad estos equilibrios. En consecuencia, en una situación comparable a las metrópolis del sur de Europa a principios del siglo XXI, el caso de Atenas mantiene características propias.

Ajustando el foco, en el tercer bloque se abordan grandes operaciones o conjuntos urbanísticos correspondientes a metrópolis capitales de Estado, que en una gran mayoría de los casos han constituido el escenario privilegiado de los contrastes y contradicciones urbanísticas derivados del intenso ciclo de crecimiento y posterior crisis que ha tenido lugar en estas dos últimas décadas. El caso de la capital de España es analizado por Dolores BRANDIS, confrontando políticas públicas y modelos urbanos en Madrid antes y después

de 2015, cuando una coalición progresista asume el poder el Ayuntamiento tras más un cuarto de siglo de gobiernos neoliberales. Para este ejercicio se escogen como referentes dos grandes iniciativas de intervención urbana: el proyecto Chamartín y los desarrollos residenciales de la periferia madrileña. Con un enfoque eminentemente cualitativo y atendiendo a fuentes de diferente naturaleza, se constata un obvio cambio de modelo urbano, que frente a una ciudad cada vez más segregada no sólo desde el punto de vista urbanístico, sino también económico y social, apuesta por su transformación moderada y la contención del crecimiento espacial.

Dominique RIVIÈRE por su parte examina el caso de la capital italiana, Roma y su periferia, Fiumicino, afrontando, dentro del contexto de la crisis global, el problema de la crisis de las periferias metropolitanas, así como la forma en que dicha crisis cuestiona la acción pública, marcada por la institución de las ciudades metropolitanas (*città metropolitane*) pero también por un deslegitimación del poder local. Se constata que la crisis de las periferias es, en primer lugar, multiescalar, en el sentido de que se refiere escalas que van del nivel local al nivel nacional y supranacional, pero también multidimensional porque en la escala suburbana, como sucede en Fiumicino, la crisis de las periferias afecta a conjuntos inmobiliarios morfológicamente complejos, desde las "borgate" formadas por viviendas individuales o pequeños colectivos, hasta los grandes complejos habitacionales privados construidos alrededor de inmensos centros comerciales, pasando por los barrios de viviendas sociales. En este contexto, el nuevo poder de la *città metropolitana* parece ser una solución lejana e incierta pero que necesariamente hay que explorar y dejar más tiempo para evaluar su real alcance y efectividad.

El monográfico se cierra con dos aportaciones que inciden en la dimensión de los usos y las funciones del territorio metropolitano en su conjunto, no como mero receptor o escenario pasivo de los crecimientos y operaciones urbanísticas sino como parte central de la sostenibilidad y equilibrio del propio sistema metropolitano. Gwendoline DE OLIVEIRA compara los procesos morfológicos de expansión urbana de cuatro principales áreas metropolitanas españolas (Madrid, Barcelona, Valencia y Sevilla) utilizando principalmente la cartografía Corine Land Cover, en el periodo de crecimiento urbano (hasta 2006). Esta comparación sistemática, que incluye una tipología de ocupación del suelo lo más

## Presentación

desagregada posible, permite concluir que no hay contradicción entre los procesos de dispersión urbana y los de consolidación de los sistemas metropolitanos. En todos los casos, las modalidades de crecimiento de la periferia metropolitana, en detrimento de las zonas agrícolas, es esencial en el balance que se puede hacer del periodo de crecimiento urbano exacerbado de finales de siglo pasado y comienzos de éste.

Como contrapartida a ese escenario, el artículo de Carolina YACAMÁN aborda desde una perspectiva alternativa, y ya claramente necesaria, la cuestión de la recomposición de los espacios metropolitanos teniendo en cuenta el conjunto de los usos y funciones presentes en dichos territorios, entre los cuáles está la agricultura. El texto se centra en la figura del Parque Agrario, planteando una revisión crítica del concepto y la figura instrumental y de su implementación en entornos metropolitanos. Tomando como estudio de caso el Parque Agrario de Fuenlabrada ubicado en la región metropolitana de Madrid, se constata su valor como instrumento de gobernanza territorial en grandes ámbitos metropolitanos, como el de Madrid. Ello tiene que venir dado por el reconocimiento de la agricultura en los ámbitos metropolitanos como elemento de desarrollo territorial, priorizando la dimensión económica sobre la ambiental y la socio-cultural, para evitar que pierda su capacidad de generar riqueza frente a la presión siempre presente de urbanización del suelo.

### Coordinadores:

JOSÉ-MARÍA FERIA TORIBIO<sup>2</sup>

NACIMA BARON<sup>3</sup>

LAURENT COUDROY DE LILLE<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup>[jmfertor@upo.es](mailto:jmfertor@upo.es)  
Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5331-3815>  
<sup>3</sup>[nacimabaron@gmail.com](mailto:nacimabaron@gmail.com)  
Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1421-3069>  
<sup>4</sup>[laurent.coudroydelille@wanadoo.fr](mailto:laurent.coudroydelille@wanadoo.fr)  
Nº ORCID: <https://orcid.org/0003-3441-0027>

**CIUDAD Y TERRITORIO**

**ESTUDIOS TERRITORIALES**

Vol. L, Nº 198, invierno 2018

ISSN: 1133-4762

Págs. 651-669

# Crecimiento urbano, crisis inmobiliaria y planificación metropolitana en España

José María FERIA TORIBIO

Catedrático de Geografía Humana. Universidad Pablo de Olavide

**RESUMEN:** El presente artículo intenta ofrecer algunos elementos de referencia, tanto conceptuales como empíricos, que ayuden a entender mejor el complejo proceso de crecimiento y crisis que ha afectado al conjunto del sistema metropolitano español. Para tal propósito se realiza un análisis, a escala de área metropolitana, centrado en las mayores de 500.000 habitantes, en el que se abordan las dimensiones y características básicas del crecimiento urbano, tanto en lo que se refiere al proceso más general de urbanización como en el aspecto ya más concreto de producción de vivienda. Tomando como referencia una perspectiva temporal de dos décadas (1990-2010), la interpretación de los datos disponibles y la vinculación, a su vez, con procesos sociodemográficos relevantes, como la movilidad residencial y la inmigración exterior, permiten aportar algunas claves sobre la intensidad del fenómeno y su posterior aguda crisis. Los resultados muestran el carácter estructural y sistemático del proceso masivo de crecimiento urbano e inmobiliario metropolitano en España, que además se desarrolló en un contexto, a lo largo de todo ese periodo, de ausencia o inoperancia casi absoluta de marcos de planificación y regulación a dicha escala. Todo lo cual en definitiva no hizo sino agravar los impactos territoriales, ambientales y socioeconómicos del modelo de crecimiento y agudizar las dimensiones de la crisis.

**PALABRAS CLAVE:** Crecimiento urbano. Crisis. Planificación. Áreas metropolitanas españolas.

## Urban growth, real estate crises and metropolitan planning in Spain

**ABSTRACT:** The aim of this paper is to supply some conceptual and empirical references for a better understanding of the growth and crises process of the entire Spanish metropolitan system. For that purpose, the paper presents an analysis focused on the metropolitan areas over 500.000 inhabitants, dealing with the basic dimensions and characteristics of urban growth and, particularly, with housing construction. Being the temporal reference the period 1990-2010, the interpretation of empirical data and

---

Recibido: 03.05.2018; Revisado: 04.07.2018

Correo electrónico: [jmfertor@upo.es](mailto:jmfertor@upo.es) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5331-3815>

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

its linkage to relevant sociodemographic variables- such as residential mobility and foreign migration- offer some insights about the intensity of the process and its subsequent crises. The results show the structural and systemic character of the massive process of urbanization and real state growth in the Spanish metropolitan areas during the period. This fact -together with the general inexistence or ineffectiveness of a metropolitan planning framework- contributed to worsen the spatial, environmental and socioeconomic impacts of the crises.

**KEYWORDS:** Urban growth. Economic crises. Planning. Spanish metropolitan areas.

## 1. Introducción

Desde principios de la última década del pasado siglo hemos asistido a un largo ciclo de expansión y posterior intensa crisis que ha afectado profundamente al conjunto del sistema económico y social en España. Teniendo como referente la aguda crisis inmobiliaria y financiera que se desató a partir de 2008, han sido innumerables los estudios y reflexiones sobre las características y condiciones del modelo de crecimiento en España, especialmente en aquellos aspectos que se referían al sector inmobiliario y más concretamente al de la vivienda (GARCÍA MONTALVO, 2008; RODRÍGUEZ LÓPEZ, 2009; NAREDO, 2010; EXTEXARRETA & al., 2012, ROMERO & al., 2012; VINUESA 2013; LÓPEZ & RODRÍGUEZ, 2013; BURRIEL, 2014). Ahora bien, estas perspectivas temáticamente sectoriales, y agregadas a nivel territorial, necesitan ser complementadas, para un entendimiento más ajustado y preciso de todo el fenómeno cíclico de expansión y crisis, con una aproximación a la escala adecuada y más comprehensiva sobre el modelo de crecimiento urbano en el que se ha basado una parte mayoritaria de dicho proceso.

El sistema metropolitano es, lógicamente, un elemento de referencia en todo ello, con las jerarquías y especificidades correspondientes a un universo urbano tan amplio y complejo, pero en definitiva constituyendo el escenario principal del crecimiento urbano y residencial y de la subsecuente crisis inmobiliaria que ha tenido lugar en nuestro país en esos años. El objetivo de esta contribución es plantear las características y dimensiones del proceso de crecimiento urbano metropolitano y su relación con dinámicas socio-demográficas básicas y su planificación y gestión. Todo ello con la finalidad de ofrecer algunas claves que puedan contribuir a aportar un mejor entendimiento del ciclo de expansión y crisis que ha afectado a nuestro país en las dos últimas décadas. Para tal propósito, el análisis se abordará a la escala metropolitana, teniendo como base el conjunto del sistema, pero centrándose en sus componentes más representativos, y abarcando como referente temporal las dos décadas referidas.

El trabajo se articula a través de cuatro secciones. En la primera se realiza una breve presentación del sistema metropolitano español, centrándose en las áreas metropolitanas mayores con una población superior a 500.000 habitantes (AMM), señalando algunas de sus características básicas, tanto de tamaño como de organización y estructura, necesarias para entender los procesos que se analizan posteriormente. En la segunda sección se aborda, en base a un trabajo empírico exhaustivo y riguroso, a escala de área, la dimensión e intensidad del crecimiento metropolitano en España. Primero en lo que se refiere al crecimiento global de los usos y coberturas urbanas y en segundo lugar, ya más concretamente en cuanto a la producción de vivienda. La tercera sección explora, mediante análisis estadísticos simples, las potenciales asociaciones entre el crecimiento y posterior crisis de la producción inmobiliaria y determinados procesos sociodemográficos relevantes del periodo, como son la movilidad residencial o la inmigración exterior, en la hipótesis de que el auge y dimensiones de la primera no pueden aislarse de tales fenómenos subyacentes. Por último, en la cuarta parte se realiza un somero repaso a la forma en que todo ese proceso de crecimiento metropolitano se reguló o no, estableciendo los modelos territoriales y reglas de juego compartidos, desde instrumentos de planificación y regulación a la escala correspondiente.

## 2. Caracterización del sistema metropolitano español

Los sistemas urbanos son elementos estructurales, que en su configuración general y jerarquía, en sociedades de elevada urbanización histórica como España, tienden hacia la estabilidad y la permanencia. Las áreas metropolitanas, como sistemas urbanos de referencia en las sociedades contemporáneas, participan lógicamente de esa característica central, pero es necesario entender adecuadamente su jerarquía y variantes para establecer con mayor precisión los perfiles concretos que se abordan en este trabajo (ROCA & al., 2012, FERIA & al., 2018). De acuerdo a las delimitaciones metropolitanas realizadas según

procedimientos estándares, si se comparan las realizadas según los datos censales de 2001 y 2011 se observa en efecto un alto grado de coherencia que fundamentalmente significa que el sistema metropolitano español tiene ya, como por otra parte es fácil de entender, un carácter estructural y dominante en el conjunto de su sistema urbano (FERIA, 2008; FERIA & MARTÍNEZ, 2016).

Ahora bien, lo que en términos territoriales y de configuración del conjunto del sistema es un escenario de estabilidad y permanencia, cambia sustancialmente si analizamos lo que ello representa en dinámicas poblacionales y residenciales. Si el conjunto de España creció en ese periodo intercensal en cerca de seis millones de habitantes –un crecimiento como nunca se había producido en toda su historia–, las áreas metropolitanas españolas absorbieron prácticamente el 90% de dicho crecimiento,

pasando de albergar unos 28 millones doscientas mil habitantes a casi alcanzar los 33 millones, con un crecimiento relativo en el periodo que se ha acercado al 20%.

Estamos en consecuencia ante un sistema extenso, complejo y muy dinámico. En la aproximación que sigue focalizaremos el análisis en la parte superior de la jerarquía metropolitana, con ámbitos de tamaño superior al medio millón de habitantes (FIG. 1 y 2), umbral que la OCDE utiliza, de manera ciertamente restrictiva, para enunciarlos como metropolitanos. Así, en función exclusivamente del tamaño, la OCDE distingue dentro del amplio universo de Áreas Urbanas Funcionales (FUA) a las Áreas Metropolitanas como aquellas que albergan entre 500.000 y un millón y medio de habitantes y las Grandes Áreas Metropolitanas a las que tienen

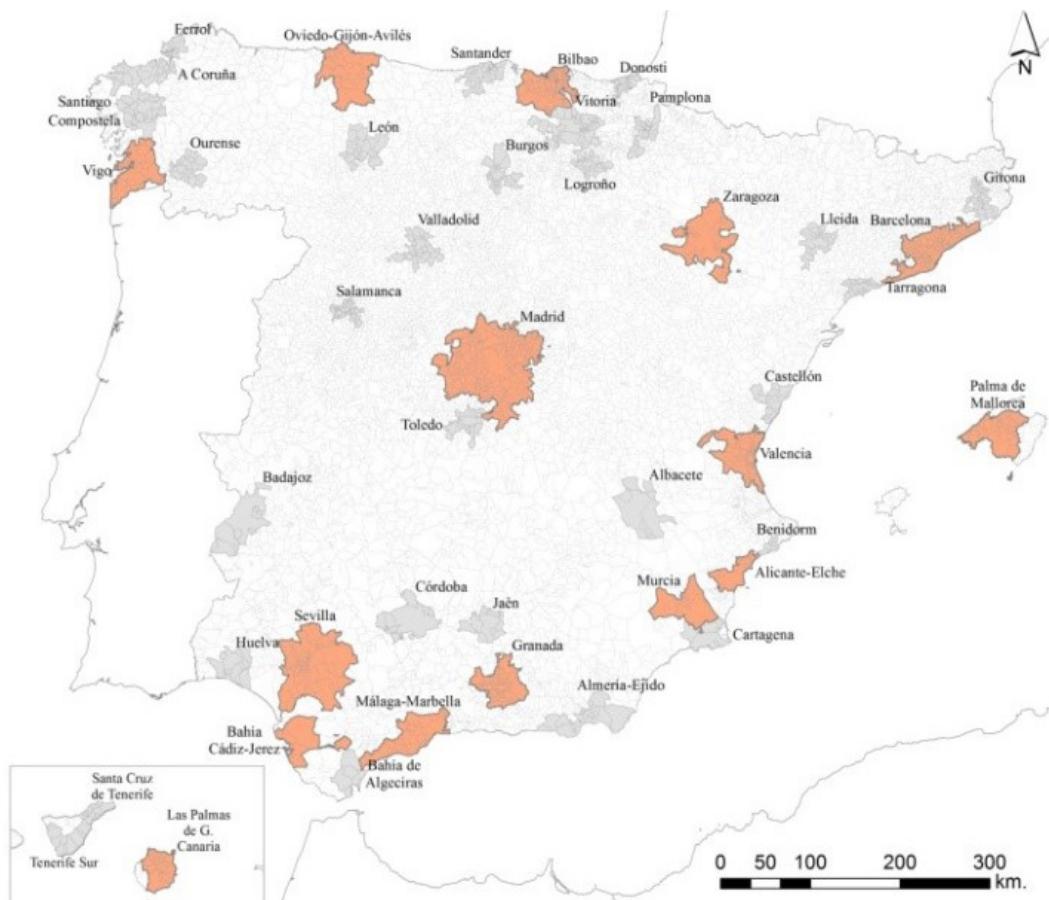


FIG. 1/ Las áreas metropolitanas mayores (AMMs) en el sistema metropolitano español

Fuente: Elaboración propia

Área metropolitana	Nº municipios	Superficie (km <sup>2</sup> )	Población 2011	Población 2017
Madrid	172	8.670	6.729.769	6.824.379
Barcelona	139	2.709	5.088.201	5.143.696
Valencia	80	2.385	1.935.363	1.935.807
Sevilla	51	5.756	1.581.798	1.596.759
Málaga-Marbella	25	2.528	1.239.954	1.282.021
Bilbao	80	2.335	1.132.451	1.124.422
Oviedo-Gijón-Avilés	29	3.048	912.683	883.910
Palmas de Gran Canaria	19	1.311	814.716	815.762
Zaragoza	32	3.462	786.629	777.468
Alicante-Elche	13	1.044	780.941	787.647
Vigo-Pontevedra	36	2.358	732.791	721.333
Palma de Mallorca	38	2.235	704.177	712.529
Murcia	16	2.164	679.035	689.644
Bahía Cádiz-Jerez	7	1.880	672.833	668.652
Granada	46	2.101	576.570	575.889
<b>Áreas metropolitanas mayores</b>	<b>783</b>	<b>43.988</b>	<b>24.367.911</b>	<b>24.539.918</b>
<b>Resto áreas metropolitanas</b>	<b>526</b>	<b>35.577</b>	<b>8.455.884</b>	<b>8.474.777</b>
<b>España</b>	<b>8.116</b>	<b>506.244</b>	<b>46.816.010</b>	<b>46.572.132</b>

Fig. 2/ Dimensiones básicas de las AMMs. Número de municipios, superficie y población total.

Fuente: Elaboración propia, Censo de Población de 2011 y Padrón Municipal 2017 (INE)

más de dicha cantidad (OCDE, 2013). Aquí, para caracterizar esta parte superior de la jerarquía urbana utilizaremos una categorización algo más elaborada y basada en otros atributos además del simple tamaño demográfico (FERIA, 2013).

De las quince AMMs españolas, las dos de superior jerarquía se pueden caracterizar como regiones metropolitanas, una categoría de áreas metropolitanas que por su extensión espacial y complejidad funcional y estructural interna se sitúa en un nivel superior de organización y despliegue territorial de los procesos urbano-metropolitanos. Este término de región metropolitana ya fue utilizado a principios de los noventa por Castells

(1990) para referirse al ámbito de influencia de Madrid, asimilándose territorialmente, por razones de disponibilidad de la información, a la provincia de Madrid. En el caso de Barcelona, el término de región metropolitana se utiliza con mayor asiduidad y “naturalidad”, sobre todo para distinguirlo del “área metropolitana”, un ámbito más restringido e históricamente sujeto a la cooperación institucional desde mediados del siglo pasado (TOMÁS, 2004).

En nuestro caso, la utilización del término región metropolitana se dota de contenido material a través de diferentes vectores de interpretación: tamaño, estructura, organización y dinámica. El primero, el de tamaño, es fruto no de una referencia administrativa prevalente, sino de la

aplicación de una metodología de delimitación, consistente y comparable internacionalmente, que nos ofrecen unas áreas muy extensas que albergan a varios millones de habitantes. Ahora bien, la mera gran escala del fenómeno urbano no bastaría para su categorización como región metropolitana, si no se cuenta además con otros requisitos de organización funcional. Entre estos se encuentran la constitución, en el seno del conjunto del ámbito, de áreas y centros de organización funcional con un elevado grado de autonomía y complejidad funcional (FERIA, CASADO & MARTÍNEZ, 2015). En resumen, nos encontramos con unos ámbitos metropolitanos con una configuración compleja en el que la "ciudad madre" cede parte de su protagonismo funcional y territorial para dar lugar a una corona con pautas de organización cada vez más extensas y descentralizadas, que en todo caso se adecuan a las características geográficas, de orientación productiva y de la estructura del sistema de asentamientos propias de cada ámbito.

Por debajo de las regiones metropolitanas, en un segundo escalón de la jerarquía urbana, pero cuando el área metropolitana tiene una notable dimensión –en España ello puede situarse en torno al millón de habitantes– y ha alcanzado una madurez en su dinámica evolutiva, nos encontramos con lo que denominamos –siguiendo la terminología acuñada por la Oficina del Censo norteamericano (OMB, 1998)– las áreas metropolitanas consolidadas. Sin alcanzar las dimensiones y complejidad de las regiones metropolitanas, las áreas metropolitanas consolidadas se caracterizan igualmente, en su organización interna, por un papel activo del conjunto de la corona metropolitana, la cual, lejos de ser exclusivamente un mero receptor pasivo de la descentralización procedente de la ciudad central, presenta pautas autónomas relevantes de organización espacial, iniciando con ello la trayectoria hacia la constitución de la ciudad metropolitana, la cual se caracteriza –al igual que sucede en la ciudad tradicional– porque los diversos componentes territoriales del área metropolitana se imbrican entre sí en las diferentes funciones y relaciones urbanas. Es en las áreas metropolitanas de Valencia, Sevilla y Bilbao donde claramente se manifiestan las características mencionadas de madurez y complejidad estructural. Las tres se refieren a áreas metropolitanas con más de un millón de habitantes, en las que además la corona supera en población a la ciudad central, lo cual implica, de una parte, un consolidado proceso de movilidad residencial metropolitana y, de la otra, unos muy intensos vínculos de relación residencia-trabajo. Dichas coronas se van constituyendo en ámbitos

autónomos de organización funcional y espacios con identidad propia que con el transcurrir del tiempo se configurarán como partes sustantivas de la nueva ciudad metropolitana con todos sus atributos, no sólo como meros contenedores de funciones especializadas, bien sea residenciales o productivas.

Por debajo de estos cinco ámbitos convencional y plenamente metropolitanos, es necesario introducir una categoría en la que el principio definitorio no son las características de organización espacial asociados al tamaño y dimensión del fenómeno metropolitano en cuestión, sino las derivadas de las particulares condiciones de la estructura territorial de asentamientos de partida. Ésta aporta elementos de referencia que contribuyen a generar modelos de organización distintos de los monocéntricos convencionalmente descritos, en los que toda la estructura se arma a partir de una sola ciudad central que se expande por el territorio contiguo. Ahora bien, cuando un conjunto de ciudades relativamente cercanas tienen capacidad para desarrollar procesos metropolitanos, lo que pueden producirse son formas de organización diferentes, que denominamos polinucleares, y que por otro lado no son fácilmente identificados por los métodos más elementales de delimitación de áreas metropolitanas. En efecto, en esta categoría se incluyen 5 AMMs, de las que sólo dos de ellas (Oviedo-Gijón-Avilés y Bahía de Cádiz-Jerez) pueden ser delimitadas con los criterios convencionales, mientras que una tercera (Málaga-Marbella) surge de la doble adscripción de dos municipios situados entre ambas (Mijas y Fuengirola) y las dos restantes de la fusión de dos áreas monocéntricas previas: Alicante-Elche y Vigo-Pontevedra.

El elemento definitorio de esta categoría es lógicamente la existencia de dos o más de ciudades centrales que, cumpliendo individualmente los requisitos de tamaño e integración funcional especificados para tener sus propias áreas, estén a la vez integradas entre sí. En este caso, a diferencia de las regiones metropolitanas, donde la existencia en su seno de ámbitos de organización interna puede provenir de la propia dinámica de crecimiento de la corona metropolitana o de la absorción de áreas metropolitanas pequeñas, en las organizaciones polinucleares lo que existe es una fusión de áreas con complementariedades funcionales y/o territoriales, dando lugar a formas de organización complejas y muy diversas, pero en todos los casos, en mayor o menor medida, con importantes procesos de urbanización masivos y difusos.

La cuarta y última categoría de áreas metropolitanas a considerar es la estándar. La utilización de dicho término se basa en una doble razón. En primer lugar porque esta categoría es la más extendida y en segundo lugar, y sobre todo, porque es la que en su pauta de organización y estructura se ajusta al modelo convencional metropolitano; es decir una ciudad central que es a la vez lugar de trabajo para un hinterland relativamente amplio y foco emisor de procesos de suburbanización de la población. En esta categoría se incluyen un total de 5 AMMs, (Las Palmas de Gran Canaria, Zaragoza, Murcia, Palma de Mallorca y Granada). Todas las ciudades centrales de esta categoría aparecen como un consolidado lugar de trabajo (CASADO & COOMBES, 2011), pero lo que les otorga la condición a estos espacios como sustancialmente metropolitanos es el despliegue, desde la ciudad central, de procesos de suburbanización residencial de la población. Se trata además de una organización en la que la ciudad central aparece como referente casi absoluto de los orígenes de la movilidad residencial y de los destinos de la movilidad residencia trabajo, dibujando de tal manera el modelo convencional o estándar que se atribuye a la organización metropolitana. La mayoría de las áreas metropolitanas incluidas en esta categoría responden a este modelo, pero lógicamente aparecen situaciones o casos concretos que rompen la norma. Los más significativos son los de las áreas metropolitanas de Zaragoza y Murcia, la segunda y tercera, por dimensión poblacional, de las de la categoría, en las que dentro de unas tasas de movilidad residencial muy bajas, la dirección dominante es la centrípeta (corona-centro), propia de fases iniciales de los procesos metropolitanos. La explicación para este comportamiento reside en la gran extensión de los términos municipales de las ciudades centrales, que hace que en el seno de los mismos se pueda concentrar todavía una parte mayoritaria de los procesos de suburbanización metropolitanos.

### 3. Las dimensiones e intensidades del crecimiento urbano en los espacios metropolitanos españoles

Ya se ha señalado que, frente al carácter

1 En realidad se trata de una "burbuja especulativa de los precios del capital inmobiliario y bursátil", que son tan antiguas como el capital mismo y consustanciales a su historia (PIKETTY, 2014; p. 189)

2 Por obvias razones no podemos entrar en este artículo es presentar una evaluación de la potencialidades y problemas que presenta la fuente del CLC, para lo que remitimos a aportaciones conocidas (DE OLIVEIRA, 2010) y que han sido

estructural y gran estabilidad que ha caracterizado al universo metropolitano español como sistema, en lo respecta a sus dinámicas internas, prácticamente el conjunto de sus componentes han participado de una intensa transformación y desarrollo tanto en su crecimiento demográfico como en su expansión urbanística. Así, de forma lógica, las áreas metropolitanas españolas fueron en definitiva los principales sujetos o, si se prefiere, escenarios del intenso proceso de crecimiento urbano y residencial que atravesó el país, desde mediados de los años 90 y hasta 2007, y posteriormente los que sufrieron los efectos más evidentes y dramáticos de la crisis que la siguió, en un proceso cíclico habitual en las economías de mercado, pero en este caso de especial virulencia e intensidad.

Aunque las características y dimensiones agregadas de todo el proceso de crecimiento y crisis han sido ampliamente descritas desde la literatura académica y de divulgación, conviene detenerse, para el propósito que nos ocupa, en un análisis detallado a escala relevante –esto es, las áreas metropolitanas- y en los componentes clave de las dinámicas urbanas que lo han constituido, para así poder comprender con mayor sentido la naturaleza y alcance preciso de todo el proceso. En este sentido, resulta oportuno aclarar, antes que nada, por qué no se utiliza en todo este texto la comúnmente aceptada y utilizada noción de "burbuja inmobiliaria"<sup>1</sup>. Es obvio que, como metáfora, dicha noción tiene una gran capacidad evocadora, pero no es menos incontrastable que en estas cuestiones urbanísticas la metáfora es poco oportuna, porque a diferencia de otras burbujas, la inmobiliaria, cuando estalla, no se disuelve en el aire, sino que deja su marca indeleble en territorios y ciudades (SCHULZ-DORNBURG 2012), como podremos comprobar en el primero de los componentes del crecimiento que se abordará a continuación.

#### 3.1. La urbanización del suelo

Como es fácilmente comprensible, un paso necesario para el despliegue de un proceso de crecimiento inmobiliario es la urbanización (o artificialización) del suelo, lo cual en términos territoriales no es sino la ocupación con fines urbanos del suelo. Con la disponibilidad

desarrolladas a lo largo de más de una década a través de sucesivos proyectos de Investigación del Plan Nacional, a través del acrónimo MOVITRA. En todo caso, el análisis agregado que aquí se presenta, con jerarquía de coberturas de nivel 1 y con escala de área metropolitana aporta un satisfactorio rango de aproximación a la realidad del hecho estudiado.

Área metropolitana	Superficie tejido urbano continuo y discontinuo (ha.)		Superficie zonas comerciales, industriales e infraestructuras (ha.)		Crecimiento tejido urbano continuo y discontinuo		Crecimiento zonas comerciales, industriales e infraestructuras	
	1990	2006	1990	2006	TCMA 1990-2000	TCMA 2000-2006	TCMA 1990-2000	TCMA 2000-2006
Madrid	44.715	70.331	9.994	22.347	2,82	2,81	6,00	3,08
Barcelona	49.726	52.673	9.957	15.823	0,41	0,27	2,89	2,86
Valencia	15.657	19.727	4.330	7.951	1,18	1,87	4,13	3,13
Sevilla	14.751	18.698	3.837	5.357	1,03	2,22	2,85	0,77
Málaga-Marbella	12.913	15.668	1.374	2.203	0,55	2,31	2,01	4,47
Bilbao	5.822	6.547	2.892	3.869	0,49	1,14	2,26	1,07
Oviedo-Gijón-Avilés	5.976	7.121	4.785	5.631	0,83	1,55	1,17	0,76
Palmas de Gran Canaria	5.496	7.959	1.688	2.227	0,96	4,54	3,29	-0,92
Zaragoza	5.537	6.942	3.635	5.738	0,91	2,24	2,42	3,54
Alicante-Elche	6.623	11.159	1.493	2.711	3,84	2,21	4,40	2,48
Vigo-Pontevedra	9.744	9.978	1.093	1.708	0,11	0,22	2,91	2,55
Palma de Mallorca	8.035	12.810	1.267	2.003	3,63	1,65	2,95	2,67
Murcia	5.112	7.474	874	2.978	2,39	2,32	8,92	4,42
Bahía Cádiz-Jerez	6.617	8.267	2.579	3.175	0,52	2,84	0,64	2,39
Granada	4.778	6.898	1.013	1.344	2,39	2,11	1,67	1,93
Áreas metropolitanas mayores	201.501	262.253	50.813	85.067	1,51	1,87	3,58	2,54
Resto áreas metropolitanas	85.158	113.512	25.060	39.319	1,52	2,25	3,14	2,24
España	484.024	669.100	99.441	181.796	1,41	3,03	3,82	3,60

FIG. 3/ **Crecimiento de la superficie urbanizada 1990-2000-2006. Valores absolutos y tasas de crecimiento medio anual (TCMA)**

Fuente: Elaboración propia a partir de la cartografía Corine Land Cover de 1990, 2000, 2006. Nivel 1

de contar como fuente con la información proporcionada por el Corine Land Cover (CLC) es posible aproximarnos con suficiente rigor a las dimensiones principales de este proceso de urbanización<sup>2</sup>. En la FIG. 3 aparecen resumidas algunas de las cifras más relevantes de dicho proceso en las áreas metropolitanas españolas, tanto en sus dimensiones absolutas como relativas. Las métricas se han realizado sobre las explotaciones del CLC de 1990, 2000 y 2006, fechas representativas del fenómeno de crecimiento urbano en España.

Numerosos son los aspectos que podrían abordarse y destacarse de ese cuadro resumen de las principales magnitudes del crecimiento urbano experimentado en España y sus áreas metropolitanas en el periodo analizado, pero aquí de forma sintética, orientada a los objetivos del artículo, destacaremos lo siguiente:

En primer lugar, la constatación, con cifras concretas y desagregadas, de un proceso masivo de urbanización del territorio en el periodo 1990-2006, que en toda España supuso

un incremento de casi un 40% del tejido urbano (TU) y casi la duplicación del dedicado a zonas comerciales, industriales e infraestructuras (ZCII). Es decir, en menos de veinte años se incrementó casi un 50% la superficie urbana y/o artificializada del país. Y en ello tuvieron especial protagonismo las áreas metropolitanas, aunque con diferente intensidad y dirección. Volveremos sobre esto último más tarde.

En segundo lugar, de forma agregada y casi generalizada, el ritmo de crecimiento de las ZCII fue más alto y anterior al de los TU. Una primera conclusión que podemos deducir de ello es que la expresión mayor, en términos relativos, del boom urbanístico, no fue el casi siempre referido espacio residencial sino el dedicado a grandes desarrollos comerciales, industriales e infraestructurales. Por otro lado, el hecho de que además lo anteceda, duplicando las tasas medias de crecimiento en la década de los noventa, es por otro lado, comprensible en la medida en que determinadas intervenciones infraestructurales y también operaciones de desarrollo comercial e industrial de gran escala sirven como preparación o elemento de atracción de posteriores desarrollos residenciales. Ésta es una lógica de larga tradición en la estrategia de los grandes operadores inmobiliarios en España, que por otro lado pone en cuestión la trascendencia que a menudo se ha concedido a la desregulación del suelo urbanizable de la ley del 98 en el boom urbanístico. En todo caso, dicha desregulación sirvió como "facilitadora" de un comportamiento sistemático de intervención urbanística y territorial en España, en el que el planeamiento ha jugado a menudo un papel subsidiario. Por eso resulta asimismo paradójico y en cierta medida intelectualmente incomprensible, en un país que en poco más de 15 años ha aumentado el 50 por ciento de su suelo urbano, las recurrentes denuncias procedentes de diferentes organismos e instituciones sobre los "problemas de competencia en el mercado de suelo".

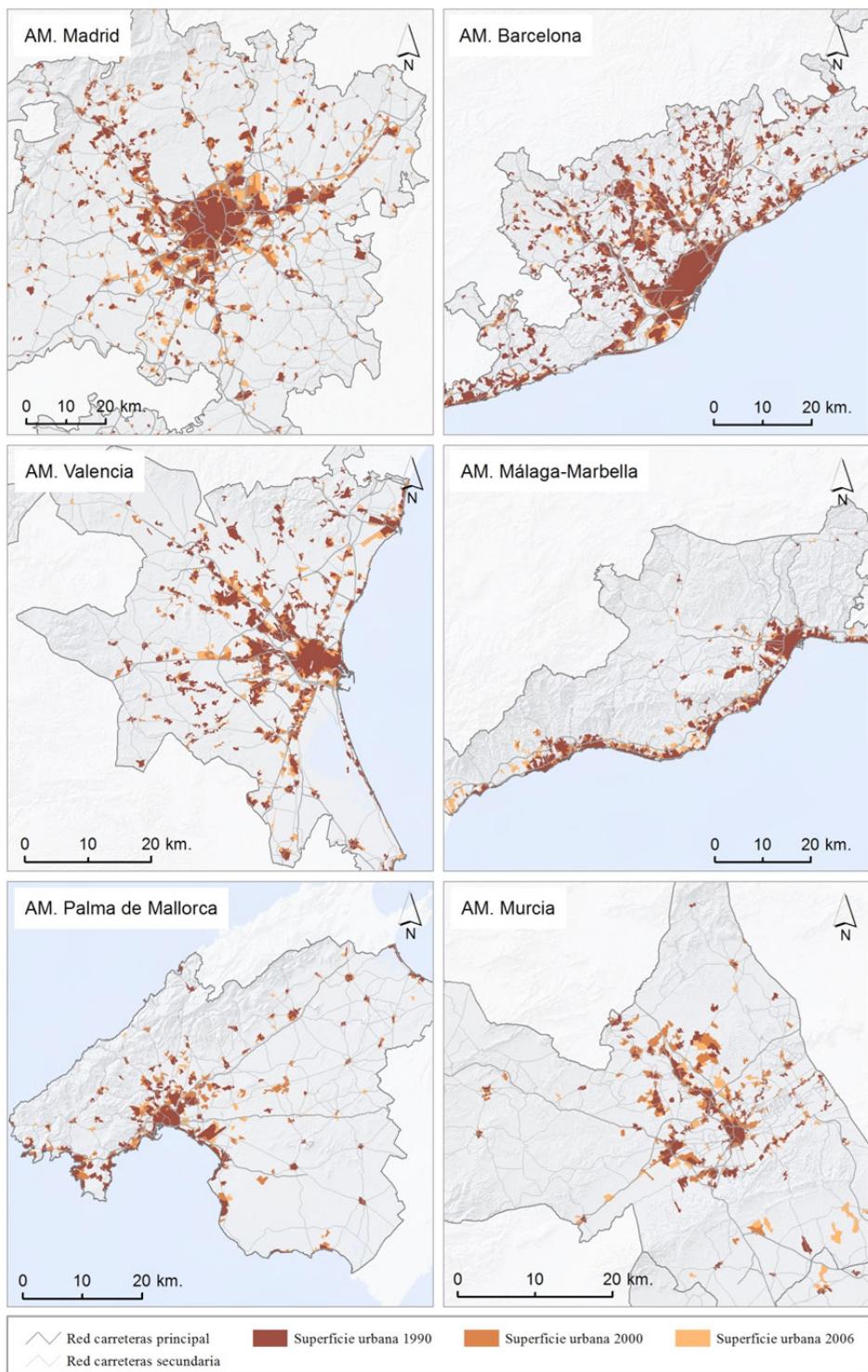
En tercer lugar, debe reseñarse que los comportamientos de las áreas metropolitanas individualmente consideradas, dentro de esta tónica general de crecimiento, lejos de ser uniformes presentan distintos ritmos e intensidades (FIG. 4). Especialmente reseñable es la notable diferencia que presentan entre si las dos regiones metropolitanas españolas, con un muy elevado crecimiento en el caso de Madrid en los dos tipos y en todo el periodo analizado frente a la de Barcelona, con un desarrollo mucho más contenido. De esta forma, si a comienzos de los noventa la región metropolitana de Madrid ocupaba un 5% menos de suelo urbano que la de

Barcelona, en 2006 la situación se había invertido hasta alcanzar casi un 25% más. Y ello en un contexto de crecimiento demográfico y económico bastante parecido en ambas. Por lo demás, quizás cabe reseñar de un lado, los comportamientos de intenso desarrollo urbano como los de algunas áreas mediterráneas (Murcia, Palma de Mallorca Alicante-Elche, etc.) y de otro los relativamente modestos valores de crecimiento que presentan otras áreas metropolitanas exclusivamente en lo que se refiere al TU en la década de los noventa.

### 3.2. El crecimiento residencial

En lo que respecta al crecimiento residencial, si centramos esta dimensión en el número de viviendas familiares, las cifras globales son mucho más conocidas y han sido ampliamente analizadas y comentadas. No así si se atiende a la escala de área metropolitana. En la FIG. 5 se aportan los datos correspondientes a las 15 AMMs, con cifras censales correspondientes al periodo 1991-2001-2011. Las cifras globales muestran la dimensión ya conocida del crecimiento del stock residencial en España, que se incrementó en un 50% en lo que respecta al conjunto de las viviendas familiares en los veinte años que median entre 1991 y 2011. En términos absolutos, en las 15 áreas metropolitanas mayores, el incremento en la década de los noventa fue de un millón ochocientos mil viviendas más y en la siguiente de dos millones. De forma significativa, el crecimiento en términos relativos fue inferior en estas áreas que en las áreas metropolitanas españolas medianas y pequeñas e incluso, en la segunda década, que en el conjunto de España.

Por otro lado, sí cabe reseñar que en esta dimensión hay una mayor similitud en los valores de crecimiento relativo que en lo relativo a la urbanización del suelo presentado en el apartado anterior, tanto entre periodos censales como incluso entre áreas metropolitanas, lo cual nos está indicando la existencia de un proceso de crecimiento sistemático y estructural. Respecto al primero de los aspectos, el temporal, merece la pena destacar dicha similitud, tanto en cuanto el segundo periodo censal (2001-2011) abarca ya tres años de crisis inmobiliaria y a pesar de ello hay incluso áreas metropolitanas que presentan tasas superiores en esta década. En ese sentido, no puede dejar de mencionarse el excepcional caso de Murcia, que en esa década presentó un valor de crecimiento medio anual del 3,38%, la única entre todas las 15 grandes áreas metropolitanas españolas que superó el umbral del 3% en los dos periodos considerados.

FIG. 4/ **Expansión de los usos de suelo urbano en áreas metropolitanas seleccionadas (1990-2000-2006)**

Fuente: Elaboración propia a partir de la cartografía Corine Land Cover de 1990, 2000, 2006. Nivel 1

Área metropolitana	Viviendas 1991	Viviendas 2001	Viviendas 2011	TCMA 1991-2001	TCMA 2001-2011
Madrid	1.988.497	2.557.955	3.050.246	2,51	1,76
Barcelona	1.769.821	2.128.994	2.420.725	1,84	1,28
Valencia	739.623	881.262	1.058.911	1,75	1,83
Sevilla	455.799	584.173	713.807	2,47	2,00
Málaga-Marbella	428.764	544.947	679.891	2,39	2,20
Bilbao	411.414	464.062	530.362	1,20	1,33
Oviedo-Gijón-Avilés	369.084	423.962	502.217	1,38	1,69
Palmas de Gran Canaria	228.113	303.626	383.826	2,84	2,33
Zaragoza	268.533	317.500	382.458	1,67	1,86
Alicante-Elche	297.849	357.050	453.788	1,81	2,39
Vigo-Pontevedra	248.261	297.480	365.637	1,80	2,06
Palma de Mallorca	250.052	297.614	353.901	1,74	1,73
Murcia	183.182	226.216	318.248	2,10	3,38
Bahía Cádiz-Jerez	208.477	262.835	327.271	2,31	2,18
Granada	184.263	241.968	310.659	2,71	2,49
<b>Áreas metropolitanas mayores</b>	<b>8.031.732</b>	<b>9.889.644</b>	<b>11.851.947</b>	<b>2,07</b>	<b>1,81</b>
<b>Resto áreas metropolitanas</b>	<b>2.863.434</b>	<b>3.622.907</b>	<b>4.508.810</b>	<b>2,34</b>	<b>2,18</b>
<b>España</b>	<b>17.220.399</b>	<b>20.946.554</b>	<b>25.208.623</b>	<b>1,95</b>	<b>1,85</b>

FIG. 5/ **Crecimiento del parque de viviendas en las AMMs (1990-2000-2006). Valores absolutos y tasas de crecimiento medio anual (TCMA).**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Censos de Población y Vivienda de 1991, 2001 y 2011

En cuanto a las diferencias entre áreas metropolitanas, entre los valores más bajos de Bilbao o Barcelona y los más elevados, en el otro extremo, del caso ya mencionado de Murcia, Gran Canaria y las cuatro áreas metropolitanas andaluzas, se observan una duplicación en las tasas de crecimiento relativo del parque de viviendas, lo que significa variaciones interáreas inferiores a los de crecimiento del suelo urbano. En cualquier caso son variaciones que no muestran una pauta clara entre las diferentes categorías establecidas. Se sigue comprobando en las regiones metropolitanas el mayor crecimiento de Madrid respecto a Barcelona, aunque con un atemperamiento de las diferencias en la segunda década, pero en las restantes categorías se perciben más diferencias de situación geográfica

que de otro tipo. Por ejemplo las de crecimiento menor son las dos cantábricas, mientras que las superiores son del litoral mediterráneo del sureste peninsular. Como ejemplo de pauta sistemática debe señalarse el caso de las cuatro áreas metropolitanas andaluzas, ya que independientemente de su jerarquía o situación territorial (interiores o litorales, mediterráneas o atlánticas) todas poseen unos valores de crecimiento siempre superiores al 2% anual, por encima de la media del grupo de grandes áreas aquí consideradas y por supuesto de la del conjunto de España, lo que en definitiva ha significado un incremento del parque residencial en cada una de ellas en torno a un 60% en el periodo 1991-2011.

#### 4. Crecimiento residencial metropolitano y dinámicas socio-demográficas asociadas

El ejercicio puramente descriptivo, pero necesario, realizado en el epígrafe anterior de contabilización a escala metropolitana de las dimensiones concretas y singulares del crecimiento urbano requiere en cualquier caso un esfuerzo posterior de interpretación analítica que permita entender con mayor precisión, más allá de ciertos lugares comunes, algunas de las características, alcance y condiciones de este proceso de crecimiento urbano.

Centrándonos en el parque residencial, su crecimiento debe estar está asociado, como es fácil entender, a lo que podemos denominar dinámicas socio-demográficas estructurales sin las cuales difícilmente podrían darse las condiciones para dicho crecimiento. Efectivamente, aunque un bien social, la producción de vivienda no deja de responder a un juego de mercado en el que, para se produzca una oferta, debe haber una demanda de dicho bien y además territorialmente referidas y con otras dimensiones infraestructurales vinculadas (LEAL & CORTÉS, 1995).

El referente inicial de partida, lógicamente, y en términos agregados, es el del crecimiento de la población como expresión de una potencial demanda para nueva vivienda. En la FIG. 6 se muestran para toda España los crecimientos anuales absolutos en las dos dimensiones de referencia: población y vivienda. Estas a su vez se desagregan en dos valores, la primera en población absoluta y saldo migratorio y la segunda en viviendas (libres) iniciadas y terminadas. La primera cuestión que puede observarse de la simple observación del gráfico es la semejanza, casi fractal, que se observa entre las cuatro variables escogidas, no ya entre cada par perteneciente a las dos dimensiones, sino entre las dos dimensiones entre si y sobre todo, lo que es más extraordinario, no sólo en la pauta de crecimiento y caída sino en los valores absolutos de las cuatro variables.

Ello nos ofrece una primera referencia sobre el sobredimensionamiento estructural de la producción de viviendas en el conjunto del periodo, en la medida en que se estuvieron construyendo tantas unidades de vivienda libre como se iba acumulando año a año el contingente de incremento de la población. Esto supuso que en el periodo analizado y para el conjunto del país

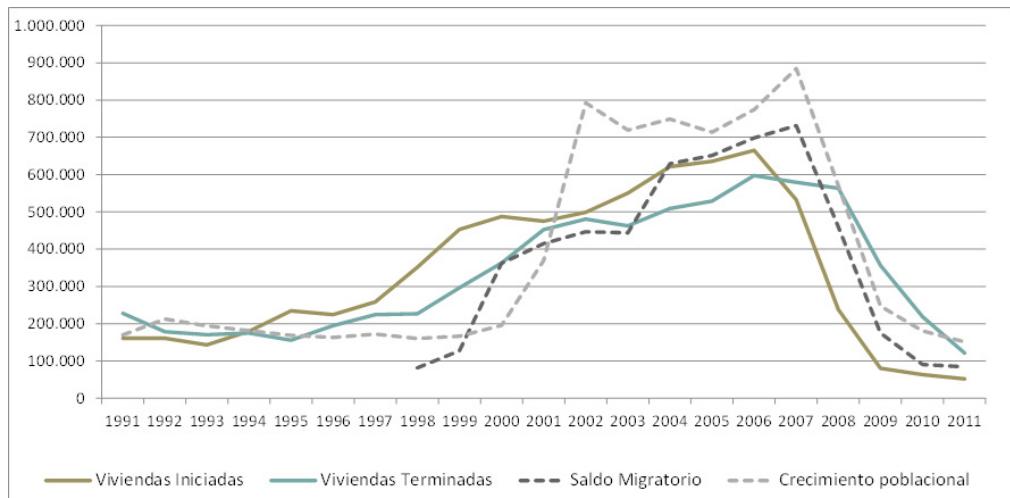


FIG. 6/ Crecimiento del stock de población y viviendas en España (vivienda libre)

Fuente: Ministerio de Fomento; Estadística de Variaciones Residenciales (INE); Cifras de Población (INE)

se pasara de 2,3 a 1,8 habitantes por vivienda.

Un segundo aspecto que nos ilustra la figura es la nítida secuencia evolutiva que va marcando la relación entre producción inmobiliaria y el crecimiento de la población. Hay un periodo inicial, que corresponde al primer lustro de la década de los noventa en la que se produce un

crecimiento estable y continuado con las mismas pautas y con valores absolutos muy parecidos en las dos dimensiones. Aparentemente, sólo aparentemente, se trata de un estado de equilibrio general en el que frente al crecimiento, fundamentalmente vegetativo, de población en torno a los 200.000 habitantes anuales se produce una cantidad equivalente de nueva

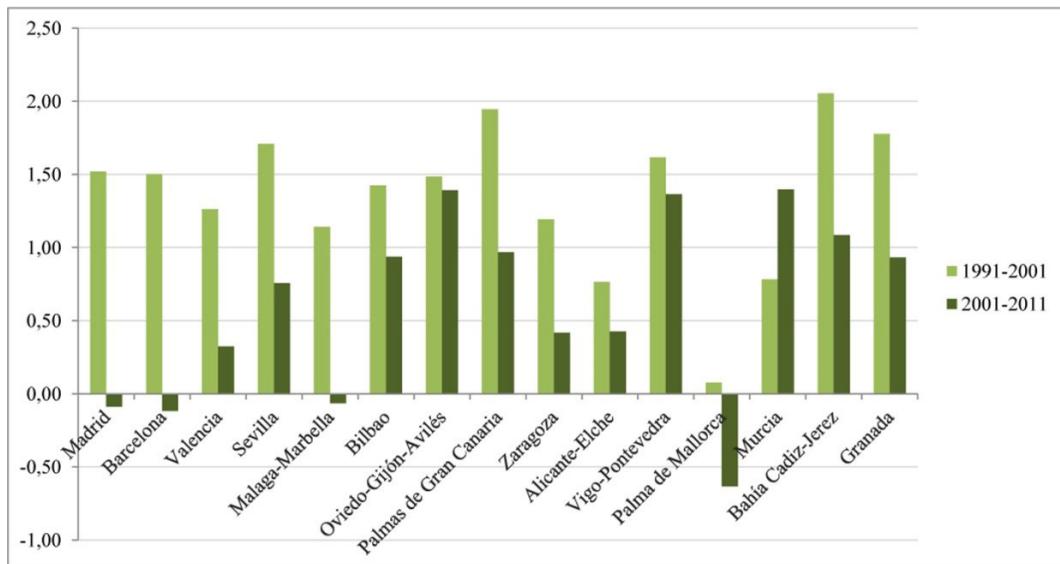


FIG. 7/ Diferencial entre crecimiento de vivienda y crecimiento poblacional (TCMA). Periodos 1991-2001 y 2001-2011

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Censos de Población y Vivienda de 1991, 2001 y 2011

vivienda. Esta pauta se rompe a mediados de los noventa con un despegue del número de las viviendas iniciadas y terminadas hasta alcanzar el medio millón anual a finales de la década. Dicho ritmo de crecimiento es seguido, nunca precedido, por un incremento de la población, alimentado ya por un saldo migratorio positivo creciente, de tal modo que en el cambio de siglo se produce de nuevo una igualación de los valores absolutos de incrementos de vivienda y población. A partir de ahí, con la prolongación e intensificación de lo que ha sido el fenómeno migratorio más voluminoso que ha tenido lugar en nuestro país en la historia contemporánea, con más de cinco millones de entradas netas en poco más de una década (ARANGO, 2010), junto a una dinámica constructiva de amplio recorrido y en un contexto de burbuja crediticia, se produjeron las condiciones para la tormenta perfecta que se va conformando en los primeros años del 2000 hasta alcanzar su máxima expresión en 2006 con más de 750.000 viviendas iniciadas, entre libres y protegidas. A partir de esa fecha se produce el súbito derrumbe de la producción inmobiliaria, primero lógicamente con el brutal descenso de las viviendas iniciadas, que en cinco años eran poco más de una décima parte de las que se comenzaron en 2006 y, posteriormente, de una manera algo más suave con las viviendas terminadas (RODRÍGUEZ LÓPEZ, 2009). Y de manera ciertamente sorprendente, no por el hecho en sí, sino por la absoluta correspondencia

en los ritmos y volúmenes concretos, se produce una similar caída del crecimiento de la población. Eso sí siempre con un pequeño retraso temporal, lo cual en definitiva implica que la correspondencia o acompañamiento entre ambas dimensiones está mostrando que en términos de mercado, la producción masiva de vivienda, alimentada por ese crecimiento de la población, generó su propia demanda. En otros términos, el crecimiento de la población por inmigración no estuvo ni en el origen del proceso de construcción residencial masiva ni, con su caída, en su crisis abrupta, sino que es más consecuencia que causa de todo ello.

Sería interesante realizar este ejercicio a escala de áreas metropolitanas para comprobar cómo el comportamiento general se cumple en cada una de ellas. Sin embargo, la no disponibilidad de información sobre la variable residencial, a escala municipal y temporización anual, lo impide. Con la información censal sí se puede hacer un ejercicio más simple, pero asimismo significativo, de comparación para cada una de las dos décadas de los ritmos de crecimiento de la población y la vivienda. En la FIG. 7 se muestran, para cada una de las dos décadas, el diferencial de las tasas de crecimiento medio anual del parque de viviendas con respecto a las de la población, todo ello referido a la información censal disponible.

La lectura de este simple gráfico muestra

dos hechos relevantes. El primero es que el diferencial de crecimiento del parque de viviendas con respecto a la población es mucho más notable en la década de los noventa que en la siguiente, lo cual es concordante con los datos que se han analizado anteriormente, tanto por la caída abrupta de la producción de vivienda a partir de 2007 como por la intensificación del flujo migratorio que impulsó el crecimiento de la población en la primera década del siglo. Solamente en el caso de Murcia el diferencial es mayor en esta segunda década, debido como se recordará a su elevadísima tasa de crecimiento del parque de viviendas en ese periodo. En contraste, cuatro áreas metropolitanas presentan un diferencial negativo en ese mismo periodo, al crecer a un mayor ritmo la población que el parque de viviendas. Se trata de las dos regiones metropolitanas españolas y de dos de los ámbitos metropolitanos costeros más dinámicos en cuanto a la urbanización de orientación turística de la franja costera (Málaga-Marbella y sobre todo Palma de Mallorca), en los que ha pesado más su capacidad de atracción poblacional que su todavía notable crecimiento del parque de viviendas.

Precisamente, la puesta en relación entre estas dos variables permite obtener, como segundo hecho, una perspectiva diferente del comportamiento de las áreas metropolitanas singularmente consideradas. Así, las dos grandes regiones metropolitanas españolas, que si atendíamos exclusivamente a su crecimiento urbanístico y residencial presentaban unos claros comportamiento diferenciados, si estos se relativizan en función del crecimiento poblacional, la perspectiva que se ofrece es de una extraordinaria similitud en ambas décadas, cuestión que difícilmente puede ser casual. También la categoría de las áreas metropolitanas consolidadas (Valencia, Sevilla y Bilbao) presentan una gran similitud pero no ya en los términos de equivalencia que presentan los anteriores. En este grupo cabe resaltar el comportamiento de Bilbao, que cuando se ajustan sus comparativamente bajos niveles de crecimiento residencial a los poblacionales los valores se igualan, e incluso superan en la segunda década, a los de las otras dos áreas. Esta diferente perspectiva se puede extender a las otras dos áreas metropolitanas de la cornisa atlántica septentrional (Oviedo-Gijón-Avilés y Vigo-Pontevedra), en las que relativizados respecto a su menor dinámica poblacional, los crecimientos residenciales resultan entre los más elevados de todas las aquí incluidas, sobre todo en esa segunda década.

#### 4.2. El papel de la movilidad residencial metropolitana

En el epígrafe anterior se ha constatado la condición de acompañamiento y dinamización del boom inmobiliario que supuso el fuerte crecimiento poblacional debido fundamentalmente a la inmigración desde el extranjero. Este fenómeno, de carácter coyuntural, en ningún caso puede considerarse en las áreas metropolitanas el factor principal para explicar su crecimiento residencial, sino que éste ha de buscarse en un proceso de naturaleza estructural en estos ámbitos, cuál es el de la movilidad residencial.

En efecto, la movilidad residencial constituye un factor que explica -es causa de- la aparición y desarrollo de la ciudad metropolitana. Sin el cambio de residencia de un municipio a otro, pero dentro del mismo espacio de vida colectivo, de significativas cantidades de unidades familiares no podría constituirse ni física ni funcionalmente lo que entendemos por áreas metropolitanas (FERIA & SUSINO, 2006). Por todo lo anterior, este tipo de "migración" representa en una proporción creciente el componente estructural y más importante del cambio residencial en las áreas metropolitanas. Concretamente, si lo comparamos con los flujos migratorios anteriormente reseñados, la movilidad residencial metropolitana (sólo de ámbito intermunicipal) afectó en la década de los noventa a más de un millón setecientas mil personas frente a las 682.000 de la inmigración procedente del extranjero. En la década siguiente, coincidiendo con el punto álgido de la inmigración exterior, superó incluso a ésta en casi 150.000 personas (2.577.755 frente a 2.433.863) (PALOMARES & al., 2017).

De lo anterior puede concluirse que la movilidad residencial constituye, por su carácter estructural y su volumen, el principal motor para el crecimiento del parque residencial, por encima de coyunturales flujos migratorios del exterior o de cambios en las dinámicas socio-demográficas (disminución de la fecundidad o del tamaño medio del hogar). En todo caso, la construcción de nueva vivienda para responder a todo este tipo de cambios, demandas y necesidades en los espacios metropolitanos (esto es, la oferta) está basada fundamentalmente en la captación de los flujos de movilidad metropolitana. En esta perspectiva, lo que planteamos como hipótesis es la existencia de una poderosa demanda global de residentes metropolitanos con propensión a cambiar de residencia. Ante ella, lo que hicieron (y continúan haciendo) los operadores inmobiliarios y los planes urbanísticos es intentar captar la mayor proporción posible de esa demanda

global, y esto vale igual para los municipios de las coronas que para los centrales (VINUESA & MARTIN, 2013; BURRIEL, 2011).

Dicha hipótesis ha sido desarrollada en otros artículos (FERIA & ANDÚJAR, 2015) (ANDÚJAR & FERIA, 2016), a los que remitimos para mayor información y detalles numéricos. En ambas investigaciones se llevó a cabo un examen sistemático y progresivo, a escala municipal, de las relaciones estadísticas entre la construcción de nueva vivienda de un lado y la dinámica poblacional del otro. En el primero de los casos el análisis se realizó para las áreas metropolitanas de Madrid y de Sevilla en la década de los noventa, cuando todavía los flujos procedentes del exterior eran moderados. De forma sucinta, la primera conclusión que se derivaba del análisis estadístico, y que entraña directamente con la hipótesis de partida, es que tal como está planteado el sistema, la construcción de nueva vivienda se orientaba básicamente a cubrir los hipotéticos flujos de entrada de movilidad residencial desde el resto del área metropolitana. Así, los análisis de correlación en las dos áreas en su conjunto indicaron que los balances residenciales y el crecimiento poblacional presentaban menores ajustes estadísticos que las entradas metropolitanas, mostrando de esta manera, como segunda conclusión, una evidente discordancia territorial entre la promoción inmobiliaria y los procesos de movilidad residencial, especialmente en los municipios centrales. En estos últimos, la relación negativa entre los balances de la movilidad metropolitana y la nueva vivienda reflejan claramente que las salidas del municipio central no responden a la inexistencia de nueva vivienda en ellos, sino que el comportamiento residencial responde a dinámicas propias, en la que la simple oferta de vivienda sí se encuentra entre uno de sus factores; pero serán sus características, localización, el precio, los valores atribuidos a tipologías urbanísticas y a zonas residenciales, todo ello relacionado con el ciclo del hogar, lo que influya en las pautas espaciales de movilidad residencial.

El segundo análisis se llevó a cabo ya para la década 2001-2011, centrándose en este caso en las áreas metropolitanas andaluzas, las cuales alcanzaron, como se vio en el apartado anterior, unas tasas de crecimiento de producción de vivienda y de su diferencial con respecto a las de la población de las más elevadas entre todas las españolas. El periodo abarcaba además el punto álgido del proceso de crecimiento de la población por la inmigración exterior, por lo cual se incluyó esta dimensión como una cuarta variable a correlacionar. Los resultados del

análisis estadístico mostraron en consecuencia una alta correlación positiva, para cada una de las áreas en su conjunto, entre la producción de nueva vivienda y el crecimiento poblacional. Ahora bien, esta asociación no debe entenderse como una eficaz respuesta de los operadores inmobiliarios a un súbito incremento de la demanda de vivienda, sino simplemente como un mero impulsor de una desbocada producción inmobiliaria que ya sí, no respondía ni en sus volúmenes, ni sobre todo, en su localización espacial, a las demandas concretas de vivienda.

Ello se podía constatar taxativamente cuando desagregaban los análisis de correlación y se observaba que lo que era un comportamiento homogéneo a nivel de conjunto de todas y cada una de las áreas se difuminaba cuando se distinguía dentro de ellas entre ciudades centrales y coronas metropolitanas. Aquí de nuevo, las significativas diferencias que se establecían en los valores de correlación entre las ciudades centrales y las coronas metropolitanas señalan que el ajuste anterior era simplemente un espejismo estadístico producto de la acumulación de sesgos al alza en la oferta inmobiliaria. De esta manera, en las ciudades centrales la alta correlación con las entradas procedentes del exterior se debió a que esta era el único factor demográfico que puede suponer un incremento de la demanda de nueva vivienda. El hecho de que la nueva vivienda correlacione mejor en las ciudades centrales con las entradas desde el exterior e incluso con las entradas metropolitanas que con el crecimiento poblacional es un buen ejemplo de que no hay ajuste al mercado y necesidades de vivienda sino una simple puja por captar unos flujos de demanda excepcionales en sus dimensiones y en su concentración en el tiempo.

Por su parte, las ciudades de la corona mostraban un ajuste más equilibrado entre las diferentes variables porque también son más diferenciadas sus fuentes de crecimiento: fundamentalmente entradas metropolitanas, entradas desde el exterior y balances residenciales metropolitanos, por orden de importancia relativa. Esto, de nuevo, no es más que simplemente la expresión de ajuste, en este caso más repartido, a solo los factores de crecimiento, ejemplificado por el hecho de que los balances residenciales, a pesar de ser muy positivos en una mayoría de ellos, siempre presentan valores inferiores al resto de las variables.

Como resumen, por tanto, puede señalarse que la existencia de unos procesos estructurales de crecimiento del parque de viviendas ligados a la movilidad residencial metropolitanos, a

los que se unieron unos flujos de inmigración desde el exterior, de intensidad excepcional y concentrados en el tiempo, desencadenaron una pulsión de crecimiento generalizado de la oferta inmobiliaria alimentados por la burbuja crediticia (GARCÍA MONTALVO, 2009), el cual, sin atenerse a las dimensiones reales del proceso y sobre todo a las pautas estructurales de configuración de la demanda de vivienda, no tenía otro destino que terminar de manera abrupta. Para ello, ni siquiera fue necesario que se redujeran de forma significativa dichos flujos de entrada, sino que simplemente bastó la constatación de que se estaba construyendo para un volumen de demanda que no existía. El libre mercado no funcionó de manera tan eficiente como defienden sus adalides y el problema es que en todo este proceso, el planeamiento urbanístico y territorial en vez de regular y controlar tales ineficiencias, lo que hizo más bien fue exacerbarlas.

## 5. Un proceso en ausencia de un marco de planificación territorial metropolitano

Todo el proceso descrito de producción inmobiliaria masiva en los espacios metropolitanos se basó, como es fácil comprender, en una compleja articulación de agentes económicos e institucionales, que en ningún caso tuvo como referente un marco general y compartido de propuestas de desarrollo y ordenación formalizadas en planes

territoriales o simples acuerdos intermunicipales que establecieran las dimensiones reales de ese mercado unitario de vivienda metropolitano y sobre todo, su distribución en el territorio en los diferentes municipios.

La existencia de un marco normativo plenamente constitucional y de una nítida responsabilidad y competencia en la ordenación de los territorios metropolitanos, en este caso correspondiente a una administración más “cercana” a dichos territorios como son los gobiernos regionales, junto a un contexto como el descrito de una fuerte expansión de los procesos urbanos, parece que debiera haber favorecido la formulación y desarrollo de planes territoriales que dirigieran y ordenaran los procesos metropolitanos en España. Sin embargo, de una manera aparentemente sorprendente, la incapacidad o falta de voluntad política hizo que durante toda la década de los noventa no se formulara ni un solo plan metropolitano en toda España. Los pocos esfuerzos que se hicieron en los ochenta a través de la línea de “directrices de coordinación del planeamiento urbanístico”, literalmente se difuminaron en la más completa inacción en la siguiente década en relación a la ordenación metropolitana (FERIA, 2011). Es reseñable en este sentido la práctica unanimidad de todas las autoridades regionales, de muy distinto color político, en no abordar esta cuestión, lo cual fue además acompañada por el desmantelamiento de las “autoridades metropolitanas” existentes, cuando en sentido contrario, por ejemplo, en aquellas comunidades gobernadas por partidos

Nombre	Fecha aprobación	Fecha publicación	CCAA
POT Aglomeración Urbana de Granada	27/12/1999	BOJA N° 37 - 28/03/2000	Andalucía
POT Bahía de Cádiz	27/07/2004	BOJA N° 198 - 08/10/2004	Andalucía
POT Costa del Sol Occidental	18/07/2006	BOJA N° 196 - 09/10/2006	Andalucía
PTP Bilbao Metropolitano	26/09/2006	BOPV N° 212 - 07/11/2006	País Vasco
POT Aglomeración Urbana de Sevilla	09/06/2009	BOJA N° 132 - 09/07/2009	Andalucía
POT Aglomeración Urbana de Málaga	21/07/2009	BOJA N° 142 - 23/07/2009	Andalucía
PTP Región Metropolitana de Barcelona	20/04/2010	DOGC N° 5627 - 12/05/2010	Cataluña

FIG. 8/ Planes de Ordenación Territorial aprobados en las AMMs (1990-2010)

Fuente: Elaboración propia

nacionalistas sí se había sido extraordinariamente rápido y eficaz a la hora de definir los modelos territoriales regionales (FERIA, RUBIO & SANTIAGO, 2005.). De todo lo anterior se puede deducir una primera conclusión que no es otra que la de la falta de interés por este ámbito de la intervención pública, no sólo por parte de la administraciones autonómicas sino por el conjunto de los poderes que constituyen la Administración del Estado (HILDENBRAND, 2017), especialmente las locales, que en una mayoría de ocasiones han sido los más claros opositores al desarrollo de estos procesos de ordenación territorial, en la medida en que, según se argumentaba, restringía su capacidad y libertad para ordenar el territorio municipal de manera integral.

No es por tanto hasta el presente siglo, ya en pleno desarrollo del proceso de masivo crecimiento urbano metropolitano, cuando se pueden encontrar los primeros planes territoriales metropolitanos. Como puede verse en la FIG. 8, del total de las quince AMMs, sólo cinco poseen planes territoriales metropolitanos (en el caso de Málaga-Marbella, desdoblada con dos planes distintos), una proporción en todo caso muy superior a la del resto de las áreas metropolitanas españolas. Las diez restantes no contaron durante todo ese periodo con una referencia de planificación territorial de escala metropolitana.

Aunque de manera muy sintética, conviene detenerse en alguna de las características relevantes de estos planes en relación a la cuestión aquí tratada. Por orden cronológico, los dos primeros pertenecen a áreas metropolitanas de la Comunidad Autónoma Andaluza. Aunque aprobados ya en la primera década de este siglo, forman parte de una primera generación de planes que empiezan a gestarse a mediados de los noventa para sustituir a Normas de coordinación urbanística, de origen preconstitucional. De hecho, el Plan de Bahía de Cádiz, que no incluía a Jerez de la Frontera, fue anulado en 2006 por el TSJA, basándose significativamente en el incumplimiento del plazo de elaboración del POTAU. Su impacto, por tanto, fue mínimo. Por el contrario, el Plan de la Aglomeración Urbana de Granada, que fue el primero de los metropolitanos en España en el periodo constitucional sí ha estado vigente desde entonces. Con una excelente factura técnica y con ambición de ordenación pormenorizada del territorio metropolitano, es el primero y único de todos los actualmente vigentes que se plantea una reflexión sobre el dimensionamiento del suelo y la vivienda, apuntando en el diagnóstico que sólo el suelo clasificado en ese momento por el planeamiento urbanístico suponía la duplicación de la capacidad residencial del área.

Sin embargo, este diagnóstico no fue trasladado a una propuesta de ordenación que recondujera la situación. Por ello no es de extrañar, como se ha visto, que el área de Granada, aun contando con un Plan Territorial metropolitano, haya presentado en las dos décadas, junto con Murcia y Las Palmas de Gran Canaria, las tasas de crecimiento del parque inmobiliario más elevadas entre las quince AMMs.

Dentro de esta secuencia de orden temporal se encuentran posteriormente, en 2006, dos Planes metropolitanos de contextos y características bien distintas. Por un lado está el Plan Territorial Parcial de Bilbao Metropolitano, que se desarrolla, como se ha visto también anteriormente en un escenarios de crecimiento urbano moderado (el de tasa de crecimiento medio más bajo de los aquí abordados) y como parte de un programa general de cobertura de toda la superficie del territorio regional por este tipo de planes. Por ese motivo, su ámbito de actuación queda bastante disminuido, ya que el área realmente metropolitana abarcaría otros seis ámbitos funcionales. Debido a esta escala reducida, el Plan tiene una orientación clásica, entrando en mayores detalles de regulación y ordenación de usos de suelo, pero en ningún caso, al igual que los otros seis del área metropolitana funcional, en una reflexión conjunta sobre las dimensiones y características del crecimiento urbano metropolitano.

Por su parte, el Plan de la Costa del Sol Occidental surge con un propósito central y determinante, cual es el de reconducir el grave deterioro de la actuación urbanística en todo ese territorio, caracterizado además por su gran dinamismo. En consecuencia, más que en plantear un modelo urbano metropolitano para el ámbito, el Plan se centra en establecer unas reglas de juego y algunos elementos de articulación estructural que permitan recomponer el desordenado y sobredimensionado crecimiento de la urbanización en el ámbito.

Los tres planes restantes aunque se van elaborando todavía en pleno boom inmobiliario, se aprueban en última instancia a finales de la década, cuando la crisis es ya evidente en este sector. Corresponden a tres grandes áreas metropolitanas españolas (la segunda, la cuarta y la quinta por volumen de población) de las cuales el de Málaga incluye a un ámbito que durante esa última década se fusiona funcionalmente, y se confunde en el plano de la urbanización, con el de la Costa del Sol Occidental. Sin embargo y a pesar de que se aprueba tres años después, el Plan Subregional de la aglomeración Urbana de Málaga apenas establece un diálogo con el

de la Costa Occidental, ni siquiera en elementos estructurales como el sistema de comunicaciones o el de espacio libre y por supuesto en el de la construcción de un modelo urbano metropolitano de toda esta franja litoral. Es obvio que resulta extraordinariamente complejo dotar a un espacio compartido de estructuras y funcionamiento metropolitano conjunto si éste se ha generado como un proceso desordenado y masivo de ocupación urbana del litoral con vistas a su explotación turística, pero también lo es que lo que ambos planes muestran (en diferente medida cada uno de ellos) la ausencia de una voluntad decidida de abordarla.

Por su parte, el Plan de la Aglomeración Urbana de Sevilla se aprueba después de 25 años de trabajos y distintas iniciativas de implementación de mecanismos de coordinación urbanística en el área. El resultado es anacrónico, no por los contenidos incorporados de toda esa trayectoria, que no son demasiados, sino por el hecho de que el objetivo central del mismo y la razón que impulsó a su definitiva formulación no fue otra que establecer excepciones a los límites del crecimiento urbano municipal que había establecido el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (un 30% de población y parque residencial y un 40% de suelo urbanizable en dos cuatrienios). Ello se articula mediante la designación de un total de 69 áreas de oportunidad que están exentas de la contabilización de dichos crecimientos. Lo anacrónico, como no resulta difícil colegir, es que dicha norma se aprueba ya en plena crisis económica, con lo cual pasados los ocho años de su aprobación, la inmensa mayoría de esas áreas de oportunidad no se han desarrollado.

Finalmente, el Plan Territorial Parcial de la Región Metropolitana de Barcelona se aprueba en 2010 y asume en su orientación el nuevo contexto. Como su propia denominación indica, este Plan, (que sustituye al Plan Metropolitano de Barcelona de 1976), asume sin ambages la naturaleza de región metropolitana del ámbito como factor determinante, abarcando un territorio sólo ligeramente superior al área metropolitana funcional, ya que incluye al Penedés, y no distinguiendo ámbitos supramunicipales en su interior. El Plan tiene un carácter estratégico, de vínculos territoriales, actuaciones administrativas y compromisos económicos, centrándose en tres elementos de la estructura territorial: el sistema de espacios abiertos; el sistema de asentamientos y el sistema de infraestructuras, aunque sin hacer una reflexión de carácter general sobre el modelo de crecimiento urbano, que en todo caso, como se ha visto fue relativamente más contenido que en el caso de la otra región metropolitana

española.

No debe concluirse este apartado sin una referencia a la región metropolitana de Madrid, la mayor del país y especialmente singular por su condición primero de capital del Estado y, en segundo lugar, por constituir un ámbito metropolitano que prácticamente ocupa toda la Comunidad y que además se expande por provincias limítrofes. Se trata por tanto de un caso especialmente complejo y relevante en la que es especialmente llamativa la ausencia de un modelo formal territorial para la región metropolitana y sobre todo del dimensionamiento y condiciones de su crecimiento urbano. Las distintas iniciativas habidas desde la aprobación de la primera ley regional de ordenación del territorio (1985) no han conseguido cuajar más allá de las genéricas Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial (1997) y de una serie de planes sectoriales de interés metropolitano.

## 6. Conclusiones

El repaso realizado a la trayectoria reciente de crecimiento urbano metropolitano en España deja como principal conclusión que éste ha sido un proceso estructural y sistemático, en la medida en que se ha desarrollado a lo largo de más de dos décadas, abarcó a los diferentes componentes del desarrollo urbanístico y la artificialización del suelo, no sólo el inmobiliario, y ha afectado a todos los elementos del universo metropolitano español, independientemente de su jerarquía o ámbito territorial.

El análisis de la evolución temporal del fenómeno muestra de forma inequívoca cómo desde la década de los noventa se produjo en los ámbitos metropolitanos un proceso de desarrollo urbano, tanto en dimensión de la urbanización en general como de crecimiento inmobiliario en particular, que estaba muy por encima en términos relativos de referentes básicos como es la simple dinámica demográfica. De forma significativa, la artificialización del suelo fue más intensa y anterior al crecimiento inmobiliario, no sólo porque la puesta en carga de suelos urbanizados tiene que preceder de forma lógica a la producción de viviendas sino sobre todo, como se ha podido comprobar, porque son los suelos para infraestructuras y grandes bolsas de suelo industrial y actividades de servicio las que presentaron las tasas más elevadas de crecimiento. Hay que entender por tanto estas evidencias empíricas como la constatación de una profunda corriente de fondo en la que la artificialización del suelo, a través de la intervención infraestructural, el desarrollo de bolsas de nuevo

suelo urbanizado y la expansión de los tejidos urbanos consolidados (probablemente en este orden de importancia), han constituido los ejes básicos del crecimiento, intenso y desordenado, de las áreas metropolitanas españolas.

En ese contexto, el boom inmobiliario y su aguda crisis posterior representan la manifestación más llamativa y reconocida de todo ese fenómeno de crecimiento metropolitano. La producción de vivienda, apoyada en un modelo de oferta orientada a procesos de naturaleza estructural como es la movilidad residencial metropolitana y, a partir del segundo lustro de los noventa, retroalimentada por el intenso crecimiento poblacional debido a la inmigración exterior, se sumergió en una espiral constructiva de volúmenes desorbitados que además no se ajustaba a necesidades y demandas específicas. Tal como se ha constatado, de forma sistemática, todas las áreas metropolitanas, independientemente de su jerarquía y características, presentaron tasas de crecimiento del parque inmobiliario por encima del poblacional a lo que se unió, cuando se realiza un análisis más desagregado, una oferta que sólo se concebía como una puja territorial orientada a los factores de crecimiento, independientemente de dichas necesidades y demandas específicas y de sus dimensionamientos correspondientes a la escala metropolitana.

Como se ha podido comprobar, todo ese proceso se ha realizado en ausencia casi absoluta de un marco de planificación de escala metropolitana que estableciera no ya unas pautas básicas de dimensionamiento de dicho crecimiento sino ni siquiera un modelo territorial de referencia en cuanto a los grandes elementos y sistemas estructurales, con el fin de que en cierta medida ordenara esta profunda transformación territorial y urbana de los espacios metropolitanos españoles. A diferencia de experiencias previas –y predemocráticas-, resulta difícil entender, al menos en términos técnicos, que en un marco ya constitucional de reconocimiento de la ordenación del territorio como política pública, las grandes áreas metropolitanas españolas no hayan contado hasta entrado el presente milenio con ese marco de referencia mínimo. Y, posteriormente, las pocas que dispusieron de dicho marco, a través de planes territoriales metropolitanos, o bien asumieron lo establecido por el planeamiento municipal -Granada- o bien como las cinco restantes simplemente llegaron cuando ya la crisis estaba a punto de estallar o simplemente en marcha. En este punto, y con toda la perspectiva que ofrecen los años transcurridos, sería muy aventurado indicar que la existencia de ese marco podría haber evitado o atemperado la aguda crisis del sistema urbanístico e inmobiliario

en las áreas metropolitanas españolas, pero probablemente si hubiera paliado una parte de las inmensas pérdidas territoriales, ambientales y económicas que ésta trajo consigo y, que a diferencia de otras burbujas no se han disuelto en el aire. Sería de desear que, para el futuro, se extrajeran algunas lecciones de todo ello con la apuesta por una generación de planes territoriales metropolitanos, o similares, consensuados, rigurosos y sostenibles.

## 7. Bibliografía

- ANDÚJAR, A. & J.M. FERIA, (2015): "Crecimiento inmobiliario y dimensionamiento del parque residencial en las áreas metropolitanas andaluzas". En DE LA RIVA, J. & P. IBARRA, & R. MONTORIO & R. RODRIGUES, M. (eds.): *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación: 99-107*. Universidad de Zaragoza.
- ARANGO, J. (2010): "Después del gran boom: la inmigración en la bisagra del cambio". En AJA, E. & ARANGO, J. & OLIVER, J. (eds.), *La inmigración en tiempos de crisis. Anuario de la Inmigración en España*, edición 2009. Barcelona: CIDOB Edicions, pp. 52-73
- BURRIEL, E. (2011): "Subversión of land-use plans and the housing bubble in Spain. *Urban Research and Practice* 4, 3, 232-249.
- (2014). "El estallido de la burbuja inmobiliaria y sus efectos en el territorio". En ALBERTOS, J.M. & J.L. SÁNCHEZ (coords.): *Geografía de la crisis económica en España*. Valencia, Publicaciones de la Universidad de Valencia, 101-140.
- CASADO-DÍAZ, J. M. & M. COOMBS (2011): "The delineation of 21st century local Labour Market Areas: A critical review and a research agenda". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 57, 7-32.
- CASTELLS, M. (1991): "Estrategias de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas: la articulación entre crecimiento económico y calidad de vida". En J. BORJA & al. (Eds.) *Las grandes ciudades en la década de los noventa*, págs. 17-64. Madrid, Ed. Sistema
- DE OLIVEIRA NEVES G. (2010): "Formas y organización de las aglomeraciones metropolitanas". En FERIA J.M. & J.M. ALBERTOS, (coords.): *La ciudad metropolitana en España: Procesos urbanos en los inicios del Siglo XXI*. Pamplona, Civitas – Thomson Reuters, 95-124.
- ETXEZARRETA, A. & J. HOEKSTRA & K. DOL, & G. CANO (2012): "De la burbuja inmobiliaria a las ejecuciones hipotecarias". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XLIV nº 174, 597-613
- FERIA, J.M. (2008): "Un ensayo metodológico de definición de las áreas metropolitanas españolas a partir de la variable residencia-trabajo". *Investigaciones Geográficas* 46, 49-68.
- (2011): "La ordenación del territorio en las áreas metropolitanas españolas". En JURADO J.M.

- (coord.): *Ordenación de territorio. Conflictos y oportunidades*. Sevilla, UNIA, 127-158
- (2013): «Towards a taxonomy of Spanish metropolitan areas». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 63, 347-376.
- & A. ANDÚJAR, (2016): “Movilidad residencial y crisis inmobiliaria”. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid*. Vol. 35, 13-40
- & J. M. CASADO & L. MARTÍNEZ (2015): «Inside the metropolis: the articulation of Spanish metropolitan areas into local labor markets». *Urban Geography*, 36/7, 1018-1041.
- & G. de OLIVEIRA & C. HURTADO (2018): “Une méthode pour la délimitation des aires métropolitaines. Application au système urbain espagnol”, *Cybergeo: European Journal of Geography*. URL: <http://journals.openedition.org/cybergeo/29101> DOI: 10.4000/cybergeo.29101
- & L. MARTÍNEZ, (2016): “La definición y delimitación del sistema metropolitano español: Permanencias y cambios entre 2001 y 2011», *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales* 187, 9-24.
- & M. RUBIO, & J. SANTIAGO (2005): “Los Planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, 87-116.
- & J. SUSINO (2006): *La dimensión regional y los nuevos referentes espaciales de la movilidad migratoria*. En Leal, J. y Fernández Cordón, J. A. (Ed.) *Análisis territorial de la demografía española*. Madrid, Fundación Abril Martorell. 319-360
- GARCIA MONTALVO, J. (2008): *De la quimera inmobiliaria al colapso financiero*. Barcelona, Antoni Bosch.
- (2009): “Financiación inmobiliaria burbuja crediticia y crisis financiera. Lecciones a partir de la recesión 2008-2009”. *Papeles de Economía Española*, 122, 66-85.
- HILDENBRAND, A. (2017): “El abandono de la cuestión metropolitana en España”. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 13; 25-46
- LEAL, J. & L. CORTÉS (1995): *La dimensión de la ciudad*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid
- LÓPEZ, I. & E. RODRÍGUEZ (2013): “Competitividad territorial y circuito secundario de acumulación. El paroxismo de un caso: el ciclo español de 1995-2007”. En *Paisajes devastados. Despues del ciclo inmobiliario: impactos regionales y urbanos de la crisis* (Observatorio Metropolitano de Madrid, ed.). Madrid, Traficantes de Sueños, 25-75
- NAREDO, J.M. (2010): “El modelo inmobiliario español y sus consecuencias.” *Boletín CF+S*, 44, 13-27. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n44/ajnar.html>
- OECD (2012): *Redefining “Urban”. A new Way to Measure Metropolitan Areas*. Paris: OECD Publishing.
- OFFICE OF THE MANAGEMENT AND BUDGET (1998): “Alternatives approaches to Defining Metropolitan and Nonmetropolitan Areas”. *Federal Register*, Vol. 63, nº 244; 70526-70561.
- PALOMARES, I. & J.M. FERIA. & J. SUSINO (2017): “Medida y evolución de la movilidad residencial de las áreas metropolitanas en España”. *Papers. Revista de Sociología* 102/4 545-574
- PIKETTY, T. (2014): *El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica, Madrid
- ROCA, J. & M. MOIX, & B. ARELLANO (2012): “El sistema urbano en España”. *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. XVI (396), 1-3.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. (2009): “Auge y derrumbe del mercado de la vivienda en España”. *Economistas* 27, 78-88.
- ROMERO, J. & F. JIMÉNEZ & M. VILLORIA, (2012): “(Un) sustainable territories: causes of the speculative bubble in Spain (1996-2010) and its territorial, environmental and sociopolitical consequences”. *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 30, nº 3, 467-486.
- SHULZ-DORNBURG, J. (2012): *Ruinas modernas. Una topografía de lucro*. Barcelona, Ed. Ambit.
- TOMÁS, M. (2004): “Building metropolitan governance in Spain: Madrid and Barcelona”. En H. Heyner & D. Kübler: *Metropolitan Governance in the 21st Century*, pp.5470. Routledge, Londres
- VINUESA, J (2013): *El festín de la vivienda. Auge y caída del negocio inmobiliario en España*. Madrid, Díaz & Pons.
- & B. MARTÍN (2013): “La (sobre) dimensión del crecimiento residencial en Madrid. El planeamiento urbanístico como coartada”. *Documents d’Anàlisi Geogràfica* 59/1, 1-74



# La metropolización pone a prueba el modelo francés de igualdad de los territorios

Daniel BÉHAR

Profesor universitario en el Instituto de Urbanismo de París (Universidad Paris-Est) e investigador en el laboratorio Lab'Urba (EA 342)

**RESUMEN:** La igualdad de los territorios en Francia ha sido, a lo largo del tiempo, parte de la esencia de la organización de los poderes locales y de la concepción de las políticas territoriales. Observando cómo el proceso de metropolización está transformando este modelo en torno al principio de equilibrio a nivel nacional, en torno al principio de redistribución en un nivel intermedio entre los territorios y en torno al principio de recalificación de las áreas de las metrópolis, el presente artículo formula una hipótesis de orden general. La metropolización podría acelerar el proceso de transformación desde el referente de igualdad de los territorios hacia la cohesión territorial. De este modo, las políticas territoriales en Francia se acercarían gradualmente a las propuestas a nivel europeo.

**PALABRAS CLAVE:** Metrópolis. Metropolización. Cohesión. Políticas territoriales.

## Metropolization tests the French model of equality of territories

**ABSTRACT:** Over time, equality of territories has been part of the essence of the organization of local powers and the conception of territorial policies in France. Observing how the French metropolization process is transforming this model –firstly- around the principle of equilibrium at the national level, -secondly- around the principle of redistribution at an intermediate level between the territories, and, finally, around the principle of requalification of metropolitan areas, this paper formulates a general hypothesis. Metropolization could accelerate the process of transformation from the reference principle of territorial equality towards territorial cohesion. In this way, territorial policies in France would gradually come closer to the proposals at European level.

**KEYWORDS:** Metropolis. Metropolization. Cohesion. Territorial policies.

---

Recibido: 14.03.2018; Revisado: 03.07.2018

Correo electrónico: [daniel.behar@u-pec.fr](mailto:daniel.behar@u-pec.fr) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3225-545X>

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

**E**l modelo territorial francés puede parecer complejo para el observador. Resultado de una sedimentación lenta, integra los poderes locales, desde el municipio hasta la región, sin ninguna jerarquía real, en nombre del principio constitucional de la libre administración de las colectividades territoriales y de la no tutela entre ellas. Por su parte, la ficción jurídica instaurada por las leyes de descentralización acerca de la especialización según las respectivas áreas de competencia no ha servido para poner orden en lo que solamente tiene la apariencia de un «jardín francés». Lo que da sentido a largo plazo a esta complejidad institucional es el compromiso constante y compartido a un mismo ideal: la igualdad de los territorios. Es esta «pasión francesa» (ESTEBE, 2015) la que justifica la organización de los poderes, la permanencia de los 36.000 municipios, independientemente de su tamaño y viabilidad, y la composición del Senado inversamente proporcional a la población, pasando por esta proyección sobre el suelo de la igualdad republicana que constituye el trazado departamental. Pero es también esta constante referencia a la igualdad de los territorios la que estructura, desde hace medio siglo, las políticas de planificación del territorio en torno al principio de equilibrio.

¿Qué ocurre entonces con este modelo multisecular cuando se ve sacudido por el proceso de metropolización y por las dinámicas paradójicas de la integración y la dislocación de los ordenamientos territoriales y de la recomposición de las desigualdades sociales y espaciales inherentes a él? ¿Qué ocurre con el encaje de los poderes cuando se trata de proceder a la construcción política de las metrópolis y de plantear su jerarquización?

En este trabajo, queremos explorar estas transformaciones en el marco del modelo territorial francés confrontado a la metropolización, en tres escalas y según tres puntos de vista: en primer lugar, la del espacio nacional y la tensión entre poder y equilibrio; en segundo lugar, la de las relaciones entre territorios y el encaje entre la redistribución vertical y la reciprocidad horizontal y, finalmente, en tercer lugar, la de la cuestión social y la diferenciación de la acción pública. Los cambios experimentados en estos diferentes registros sugieren que se trata de una transformación paradigmática desde la igualdad hacia la cohesión de los territorios en cuestión.

## 1. Entre el poder nacional y el equilibrio territorial: los sistemas

Estructuralmente, la planificación del territorio en

Francia se desarrolló basándose en la conocida expresión «París y el desierto francés» (GRAVIER, 1947) y, por lo tanto, en una perspectiva de reequilibrio territorial que se podría considerar, a riesgo de caer en un anacronismo, como «antimetropolitana». Esta posición voluntarista del Estado a largo plazo no excluía, sin embargo, un cierto pragmatismo. El desarrollo de la región de París se concibió, en la misma época, según una lógica de desarrollo (creación de nuevas ciudades...) que sus promotores consideraron como «antigravierista» (BEHAR, 2004). En nombre de este reequilibrio, se inició, en 1964, el proyecto de las «metrópolis de equilibrio», que consistió en centrar las inversiones estatales en ocho ciudades, o redes de ciudades, como Lyon, Grenoble o St. Etienne, con el objetivo de contrarrestar la hipercentralización económica y demográfica en la región de París.

A partir de 1982, con una lógica política diferente, la descentralización condujo, de facto, al mismo resultado. A partir de los años ochenta, los sucesivos gobiernos fomentaron sobre todo el desarrollo local, considerando implícitamente que la suma de los proyectos locales generaba desarrollo nacional y que, por lo tanto, no existía una preocupación real de jerarquía o priorización. De este modo se instaló, durante veinte años, una dinámica de exacerbación de la competencia entre los territorios.

No fue hasta el cambio de siglo que la perspectiva, desde el punto de vista del Estado, cambió radicalmente. Tres factores contribuyeron a ello: la presión de la competencia internacional y la toma de conciencia de los efectos territoriales de la globalización, la reducción de las capacidades del presupuesto público y la necesidad de una elección más selectiva de las intervenciones y, finalmente, la relevancia del peso de la metrópolis de París tanto en la economía francesa como en la «circulación invisible de la riqueza» en el territorio nacional (DAVEZIES, 2008). Esto llevó al Presidente de la República, en 2009, a poner en marcha el proyecto del Gran París, cuyo objetivo claro era reforzar tanto la competitividad de la única ciudad francesa en el panorama mundial como su capacidad para redistribuir los frutos de su productividad entre el resto del territorio, mediante transferencias sociales, movilidad familiar... Para ello, se aplicó un incentivo económico muy clásico a primera vista: una inversión pública de excepcional magnitud (del orden de 25.000 a 30.000 millones de euros) para la creación de una sólida infraestructura de transporte: el metro del Gran París. Pero ya no se trataba, como antes, de una infraestructura radial que acompañaba a la extensión urbana e intentaba satisfacer las necesidades

de la masificación del mercado laboral. Este proyecto, en forma de circunvalación y que pretendía cubrir principalmente las funciones de interconexión, se presentó con un propósito esencialmente metropolitano, podríamos decir que «postfordista»: organizar un ecosistema de crecimiento.

El giro metropolitano no se detuvo en este proyecto a favor de la región-capital. Prestando oídos a los economistas que enfatizaban la naturaleza integrada («París, Francia, el mundo» (VELTZ, 2012)) de la economía francesa, los poderes públicos primero promovieron la organización metropolitana de Lyon y Marsella. Pero, mientras que, en el caso del Gran París, la iniciativa del gobierno se centró principalmente en el proyecto de la infraestructura de transporte, en Lyon y Marsella, fue el marco institucional el que se revisó profundamente. Siguiendo una tradición de relativa autonomía respecto a París (GALIMBERTI & al., 2014), los actores principales de Lyon negociaron entre ellos un mecanismo específico (el departamento planteó como contrapartida a su pérdida de competencia en el ámbito de la metrópolis creada, la no ampliación de éste) y su reconocimiento legal (BEHAR, 2014). Marsella ha sido objeto, durante mucho tiempo, de la intervención por parte del Estado, debido a los intereses estratégicos de esta ciudad portuaria mediterránea y a la complejidad de la gobernanza local (creación, en los años setenta, de la nueva ciudad de l'Etang de Berre y ampliación del puerto a Fos...). El Estado no renunció a esta tradición e impuso, contra la opinión de la mayoría de los representantes electos locales (a excepción de los de la ciudad de Marsella), la creación de la metrópolis francesa de mayor superficie (cuatro veces el Gran París): Aix Marseille Provence (AMATO, BEHAR, LAINO, 2015).

La etapa siguiente corresponde a la de la ley MAPTAM<sup>1</sup> y al reconocimiento de las metrópolis en la organización político-administrativa. Pero, mientras que la mayoría de los expertos preveía un máximo de diez metrópolis en Francia, tras múltiples enmiendas, derogaciones y negociaciones, su número aumentó, el 1 de enero de 2018, a veintidós, es decir, casi el triple de metrópolis de equilibrio de las existentes en los años sesenta. Es el pez que se muerde la cola: el reconocimiento metropolitano parece ser de nuevo parte del objetivo recurrente de reequilibrio territorial, más que ser un factor de polarización del crecimiento y el desarrollo. Existen múltiples explicaciones. En gran parte, se debe a la presión de los representantes electos locales,

a pesar de que el nuevo estatus de metrópolis equivale más a una etiqueta que a la obtención de prerrogativas adicionales. La cuestión de los equilibrios territoriales y la igualdad de trato prevalece en todas las escalas: la perifericidad bretona justifica el acceso a este estatus para la metrópolis más pequeña, Brest. Por otra parte, no es cuestión de dar esta etiqueta a Nancy sin hacer lo propio con Metz, o dársela a Tours y no a Orleans (FIG. 1)...

Como resultado, el tratamiento de la metropolización por parte del Estado a nivel nacional parece haber cambiado en menos de diez años. Obviamente, el inicio del proceso con el Gran París se hizo eco de la metropolización vista por los economistas (BEHAR, 2010). Se trataba de ampliar el proceso de polarización de la creación de riqueza en los territorios asentados en la globalización. Era la cuestión del poder nacional la que prevalecía. Pero, a medida que se ha extendido el proceso de reconocimiento, el objetivo ha pasado a ser más la metrópolis desde la perspectiva de los sociólogos (la que concentra tanto las «clases creativas» como la pobreza masiva), tanto más cuando esta transformación institucional se realiza en un perímetro geográfico cerrado, que no admite modificaciones, en la medida que ha sido fijado en una norma, es decir, excluyendo una gran parte de los territorios bajo influencia metropolitana (periurbanos, espacios logísticos...).

Muy a menudo (aparte del caso de Marsella), se deja de lado lo que podríamos considerar como la metropolización vista por los geógrafos: la definida por el juego de interdependencias funcionales y flujos que conforman los sistemas metropolitanos (BERRIOR & al., 2017). Este enfoque funcional de la metropolización no solo expande los espacios metropolitanos mucho más allá de las fronteras de las metrópolis institucionalizadas, sino que también tiende a ver áreas metropolizadas donde no hay metrópolis: por ejemplo, en el arco pirenaico atlántico de Dax a San Sebastián, pasando por Bayona y Pau. Cabe señalar que, en los últimos diez años, una iniciativa ha tratado de reflejar estas nuevas realidades. Se trata de una quincena de «polos metropolitanos» que o bien federan metrópolis entre ellas (Nantes con Brest y Rennes), o bien metrópolis con ciudades medianas y territorios circundantes (Lyon, St. Etienne, Nord Isère...). Estos sistemas, débilmente institucionalizados, no proponen tanto nuevos perímetros territoriales sino más bien redes. Sobre esta base, practican el federalismo cooperativo respecto a los principales problemas

<sup>1</sup>Ley de 24 de enero de 2014 para la modernización de la acción pública y la consolidación de las metrópolis MAPTAM.

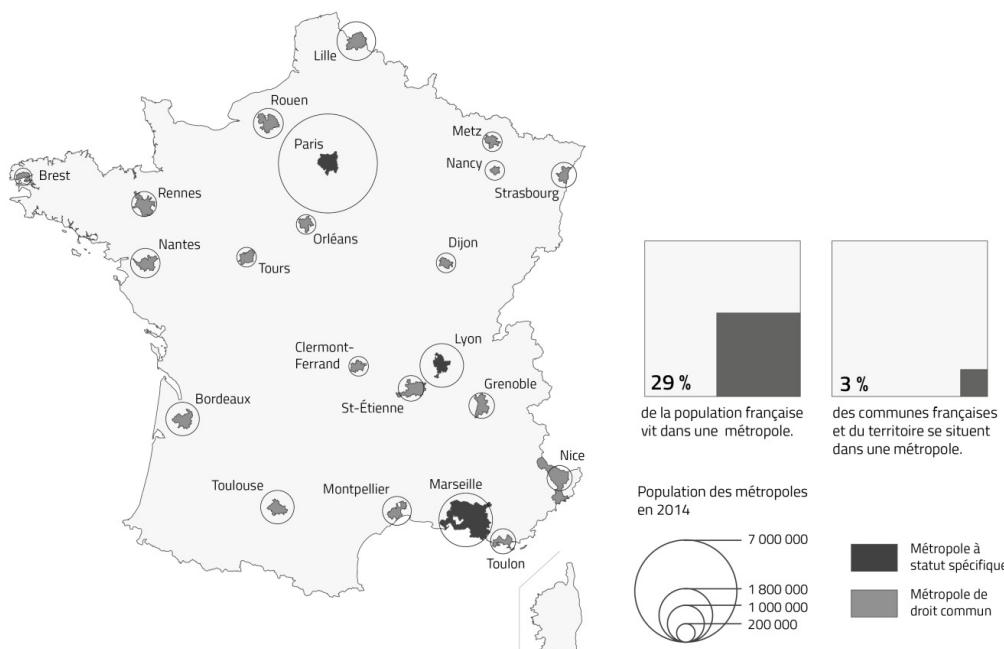


FIG. 1/ Población de las metrópolis en 2014

Fuente: INSÉE 2017 – ACADIE 2018 – d'après Ville Ouverte

comunes (economía, desplazamientos...). Pero estos polos metropolitanos no tienen un peso específico real, ni desde el punto de vista político ni en términos de implementación de políticas públicas.

En otras palabras, al final de este rápido recorrido a nivel nacional, surge una pregunta: ¿tiene algún sentido la creación de una categoría territorial y política llamada «metrópolis» cuando debe ser compatible con el modelo de igualdad de los territorios franceses? ¿Este modelo no tiende a diluir dicha categoría y le hace perder toda importancia estratégica? ¿No sería más fructífero abandonar cualquier pretensión de selectividad categórica en favor de un enfoque integral de la metropolización y de sus efectos?

¿Cuál es, en el contexto francés, el desafío principal: crear la categoría de metrópolis o dejar constancia de un proceso generalizado de metropolización del territorio nacional?

## 2. Entre las metrópolis y los territorios: la reciprocidad

Es a partir de los treinta gloriosos (los 30 años comprendidos entre 1945 y 1975 de expansión económica tras la II Guerra Mundial) cuando se consolida la política de una distribución equitativa

de los equipamientos y recursos públicos en el territorio. Con el tiempo, la realización de las líneas de TGV y su servicio a 230 estaciones ha sido la ilustración más llamativa. En los últimos años, este modelo de intervención ha sido cuestionado, bajo el triple efecto del predominio de los enfoques neoliberales, la reducción de los presupuestos públicos y el argumentario metropolitano. Varios informes oficiales, escritos por economistas, abogan por abandonar esta lógica y por avanzar hacia políticas de redistribución a partir de las metrópolis:

«Nos parece preferible reducir los costes de congestión en los territorios que concentran los beneficios de la aglomeración, en lugar de alentar a las empresas a ubicarse en un determinado territorio, con la competencia potencial que podría surgir entre las diferentes regiones. La concentración espacial de las actividades, en la medida en que permite mejorar la productividad, beneficia indirectamente a los territorios desfavorecidos aportando solvencia al sistema de transferencias sociales» (ASKENAZI & MARTIN, 2015).

Este alegato en favor de una ruptura pragmática se ha reafirmado recientemente:

«En un contexto de escasez presupuestaria, es necesaria la asignación de las inversiones públicas según un criterio geográfico. Una solución de

compromiso podría consistir en concentrar la inversión en las áreas metropolitanas, pero también en apoyar a los territorios que corren mayor riesgo de abandono, invirtiendo menos en los territorios intermedios» (FRANCE STRATÉGIE, 2016).

El deseo de redistribuir desde las grandes ciudades nunca ha estado ausente en las políticas del Estado, como hemos podido observar desde los años sesenta en relación con la aglomeración de París. Pero, en este caso, se trata de una ruptura retórica y política radical en la medida en que cuestiona directamente el axioma de medio siglo de planificación del territorio:

«La política tradicional de planificación del territorio ha buscado durante mucho tiempo redinamizar las áreas en declive mediante la inversión. Sin embargo, la evolución económica reciente nos ha llevado a reconsiderar este planteamiento.» (ASKENAZI & MARTIN., 2015).

Estas posiciones han recibido una respuesta favorable en el seno de la administración estatal. Sin embargo, suscitan violentas controversias públicas desde el momento en que, basándonos en una lectura rápida (DELIROU, 2017) de los resultados electorales sucesivos (las elecciones regionales de 2015, y, posteriormente, las elecciones presidenciales de 2017), la opinión pública muestra una fractura territorial entre las metrópolis y la Francia periférica (GUILLUY, 2015) a la que se superpone una fractura social y una división política. A los ojos de la mayoría de los cargos electos locales, la aplicación territorial de la teoría del goteo (o *trickle down*), muy apreciada por los economistas, aparece como una provocación. Dicho modelo exacerba entre muchos de ellos una forma de resentimiento, el de los representantes de territorios abandonados, limitados a recibir las «limosnas» de las metrópolis. Otros, de forma más pragmática, hacen su puja y reclaman instituir esta lógica de compensaciones en la forma de un gravamen del 1% de los impuestos metropolitanos. Rápidamente, se pusieron en marcha varios estudios, principalmente en Lyon y en Nantes, para medir este efecto redistributivo sobre los territorios vecinos a las metrópolis, inducido sobre todo por la disociación espacial entre el lugar de trabajo y el lugar de residencia de los trabajadores activos: en el caso de Lyon, se redistribuirían 9.000 millones de euros. Pero, en términos globales, estos efectos de eslabonamiento inducidos por las metrópolis no parecen estar demostrados en todas partes (FRANCE STRATÉGIE, 2017). Algunas metrópolis tienen una dinámica de empleo muy favorable (Burdeos, Montpellier...), y otras menos (Niza, Rouen...). Algunas están rodeadas de territorios

dinámicos (Nantes, Rennes...), y otras, no (Toulouse, Montpellier...). En otras palabras, las interdependencias cada vez más fuertes entre las metrópolis y los territorios no resultan mecánicamente en efectos de eslabonamiento de los unos respecto a los otros.

En este contexto, en 2017, el Estado lanzó los «pactos metropolitanos». Para hacer efectivos los objetivos esperados de las metrópolis como «locomotoras redistributivas», dichos pactos consisten, por una parte, en especificar las aportaciones en términos de innovación de cada metrópolis y, por la otra, en motivarlas a establecer «contratos de cooperación» con las áreas periurbanas vecinas. Esta cooperación entre metrópolis y territorios parece desarrollarse según formas más abiertas y diversas que las de la redistribución o el eslabonamiento. Así lo demuestra la metrópoli de Nantes, con su política de alianza de los territorios, y lo sugieren las metrópolis de Brest y Toulouse, mediante contratos de reciprocidad firmados, en el primer caso, con la división territorial conocida como pays Centre Ouest Bretagne y, en el segundo, con el pays Portes de Gascogne. Se trata de maximizar el potencial de complementariedad derivado de las actividades económicas, de los recursos presentes en una y otra parte, de las políticas culturales...

Estos mecanismos emergentes de complementariedad territorial entre metrópolis y territorios se basan en una observación implícita. Dejando aparte París y, hasta cierto punto, Toulouse (aeronáutica), las metrópolis francesas no presentan un perfil económico dominado por actividades exportadoras o globalizadas. Es cierto que polarizan la actividad económica, pero esta sigue siendo una economía de intermediación y de servicios, y, por tanto, estrechamente vinculada a los territorios. El desarrollo metropolitano en Francia no está «despegado del suelo». Las metrópolis francesas están lejos de tener una relación con su territorio comparable a la del Gran Londres con Inglaterra. De hecho, se ha demostrado (DAVEZIES & TALANDIER, 2013) que el rendimiento económico de las metrópolis francesas está relacionado directamente con la calidad del sistema productivo-residencial ampliado que organizan: la calidad de los equipamientos de los territorios circundantes constituye la condición principal de su atractivo. De una manera más general, una gran parte de las funciones metropolitanas, en particular las que se desarrollan en el *back office* metropolitano (logística, mantenimiento...), se ubican mucho más allá del perímetro institucional de las metrópolis. En otras palabras, las metrópolis y los territorios están íntimamente

vinculados, pero estas interdependencias ya no son mecánicamente de beneficio mutuo, como podían serlo históricamente con las solidaridades orgánicas que fundaron las relaciones ciudad-campo. Y es aquí donde la acción pública adquiere todo el sentido para evitar o reducir los procesos de descolgamiento y, al mismo tiempo, transformar las interdependencias surgidas en forma de relaciones de beneficio mutuo entre las metrópolis y los territorios.

Bajo este segundo ángulo de análisis conectado con las relaciones interterritoriales, podemos formular una nueva hipótesis acerca de los efectos de la metropolización en el modelo francés. Históricamente, las relaciones entre territorios, tal como la acción pública las organizaba, eran de orden más «vertical», a través de la función redistributiva del Estado. Con la metropolización, han entrado en juego formas de activación de estas relaciones de orden más «horizontal», para convertir las interdependencias existentes en la base de reciprocidades voluntarias.

### 3. Entre la metropolización y la cuestión social: la diferenciación

Si existe un área en la que el modelo de equidad territorial ha sido ampliamente cuestionado desde hace tiempo, es la del tratamiento de la cuestión social urbana. De forma pragmática, pero también después de largos debates políticos, se ha introducido una forma de «discriminación territorial positiva» (ESTEBE, 2004) a favor de los barrios desfavorecidos. Esta toma la forma de una «geografía prioritaria» y constituye tanto el método de intervención como el propósito de la política llamada «política de la ciudad». En esta geografía se aplican excepciones de todo tipo (concentración de medios públicos, exenciones de impuestos...). Esta geografía, notablemente evolutiva en el tiempo, dibuja una cartografía muy legible: afecta principalmente a las grandes aglomeraciones (París, Lyon, Marsella...) y a los antiguos territorios industriales del norte y este de Francia.

La inclusión del tema metropolitano en la agenda política nacional a principios de 2010 alteró paródicamente la situación, produciendo un efecto boomerang respecto a esta política metropolitana de facto. Cuanto mayor era el reconocimiento institucional de la metrópolis, más generaba una especie de competencia en forma de reivindicaciones territoriales: ¿Cuáles son los territorios con mayor abandono?: ¿los suburbios de las grandes ciudades o los territorios rurales? Bajo esta presión, tuvo lugar una reforma de la geografía prioritaria de la «política de la ciudad».

Con el pretexto de simplificarla, se optó por delimitar la nueva geografía prioritaria a partir de un único criterio, el de la pobreza monetaria. Los territorios seleccionados fueron aquellos en los que los ingresos per cápita eran inferiores al 60% de los ingresos medios nacionales. Se optó por este método de acuerdo con un objetivo político explícito: extender la geografía prioritaria a ciudades pequeñas y áreas rurales. Esta dilución de la geografía prioritaria para el tratamiento de la cuestión social constituye, en cierto modo, una «desmetropolización» de la política, en nombre, una vez más, de la igualdad de los territorios.

Si bien esta reforma no se ha cuestionado formalmente por el momento, sí se ha rebatido y modificado ampliamente en la práctica. Dicha reforma ignora el hecho de que dos tercios de la población pobre viven en las grandes ciudades, confundiendo deliberadamente el peso relativo y el absoluto de la pobreza en el territorio. Pero, sobre todo, su aplicación se enfrenta a la extrema diversidad de las situaciones de vulnerabilidad social y territorial provocadas por la metropolización. Ciertamente, las más visibles son las situaciones de fragilidad territorial inducidas por la concentración de territorios no competitivos o empobrecidos. Pero, sin duda, es necesario distinguir entre ellas aquellas alimentadas permanentemente por los flujos resultantes de las migraciones internacionales, y que, de hecho, cumplen una función de «esclusa de integración», como Seine St. Denis en el Gran París. La otra cara de la metropolización también es de otra naturaleza. Pensamos, en particular, en los territorios que acogen a los trabajadores activos vinculados a empleos «expuestos» a la globalización. En ellos se dan otras formas de fragilidad social y territorial: variabilidad de la tasa de desempleo, precariedad laboral en el caso de los jóvenes y las mujeres. Pero, en los márgenes de las metrópolis, en las áreas periurbanas, también encontramos áreas cada vez más vulnerables debido a su dependencia de los ingresos de transferencias públicas (el peso de la economía residencial y de los jubilados). Desde el punto de vista de la acción pública, ya no se trata de responder mediante una gradación de las intervenciones sino mediante una diferenciación estratégica. El carácter masivo de las exclusiones sociales exige una intervención pública centrada en «las personas» y con un objetivo de promoción social. Las situaciones de riesgo requieren pensar en términos de seguridad profesional y de gestión prospectiva de los empleos y las competencias. Los territorios dependientes de transferencias sociales sugieren la creación de políticas para activar este gasto social (care).

Apesar de que su modo de funcionamiento deroga

el principio de igualdad territorial (discriminación positiva territorial), la «política de la ciudad» continúa profundamente arraigada a este último: su propósito es «renivelar» los territorios desfavorecidos. Con respecto a esta concepción política, la metropolización nuevamente desafía el modelo de acción pública, transformando la situación según dos dinámicas paradójicas. Por un lado, la metropolización se caracteriza por una ampliación de las posibilidades para la población. Significa, por definición, un desarrollo de las oportunidades, una diversificación de los recursos presentes en el territorio, ya se trate de tipos de empleo, de oferta de formación o de situación de la vivienda. Pero, al mismo tiempo, dicha metropolización intensifica la «lucha por los lugares», exacerba la competencia entre los territorios y las poblaciones, y, globalmente, intensifica los procesos de «clasificación social» y de vulnerabilidad territorial. Desde el punto de vista de la población, las desigualdades sociales tienden a volverse más complejas. A las desigualdades estructurales (ingresos, nivel de capital social, etc.) se añaden las desigualdades en el acceso a los recursos metropolitanos. Desde el punto de vista de los territorios, los vínculos que los unen cada vez más a la escala metropolitana tienden, por el contrario, a debilitar aquellos que conformaban las relaciones de vecindad. Se trata de una situación sin precedentes que constituye un desafío para la acción colectiva. Consiste en asimilar estos procesos de clasificación social, en comprender la forma en que afectan a este o a aquel estrato de la población metropolitana y, por tanto, la forma en que especifican las situaciones territoriales, para poner en marcha las condiciones para garantizar a todos la accesibilidad, física y social, a la riqueza de los recursos metropolitanos.

Esto implica pasar de un enfoque de categorías homogéneo del tema social urbano estructurado sobre el principio de igualdad territorial (la «nivelación» de los barrios desfavorecidos) a una capacidad de diferenciación basada en los objetivos y métodos de funcionamiento de la acción pública.

#### 4. De la igualdad a la cohesión: ¿hacia una refundación paradigmática?

La resiliencia del modelo francés de igualdad territorial puede resultar sorprendente. Después

<sup>2</sup> Véase el título del Ministerio de Vivienda e Igualdad Territorial en 2012, la creación del Comisariado General para la Igualdad de los Territorios, que incorpora la antigua Delegación para la Planificación Regional y la Acción Regional (DA-

de haberse instalado en el panorama de la acción pública de los Treinta Gloriosos (*Trente Glorieuses*) en torno a la figura de la igualdad de los territorios, centrada en el objetivo de reducir las diferencias entre los territorios, ha superado el obstáculo de la descentralización y de la evolución neoliberal, adoptando la forma de igualdad de oportunidades (DUBET, 2011). Aún más, a partir de 2012, ha pasado del estado de referente implícito, menos evocado que nunca, al de la visibilidad explícita, invadiendo el campo de la acción pública territorial.<sup>2</sup> A pesar de los intentos (LAURENT, 2013) de renovar su significado mediante la movilización de los trabajos relativos a la «igualdad-relación» (ROSANVALLON, 2012) o a la igualdad de las capacidades (SEN, 1985), esta reactivación se ha interpretado más a menudo, especialmente por parte de los representantes electos locales, como un intento de volver a la igualdad de los territorios y al voluntarismo público para reducir las diferencias entre los territorios.

A primera vista, el tratamiento de la cuestión metropolitana se enmarca dentro de esta perspectiva. Como hemos visto anteriormente, se procede a la distribución homogénea de 22 metrópolis sobre el territorio nacional para garantizar el principio de equilibrio territorial. De la misma manera, se trata de reciclar, desde las metrópolis, el modo operativo de la redistribución y de la compensación, corolario de la igualdad de los territorios. Y, finalmente, se trata la cuestión social uniformemente optando por el «reequilibrio». Hemos tratado de mostrar en este artículo que los intentos de reactivar el modelo de igualdad territorial maquillan el hecho de que la metropolización constituye actualmente un acelerador de su desestabilización y un cambio de perspectiva. Más allá de las 22 metrópolis, se observa la metropolización generalizada del territorio y, con ella, la cuestión de una nueva lectura sistémica. Tras la redistribución, los actores intentan activar las interdependencias territoriales elaborando políticas de reciprocidad entre las metrópolis y los territorios. Finalmente, la adopción nacional de una política uniforme de reequilibrio (la «política de la ciudad») maquilla la diversidad de las situaciones de descolgamiento y las diferentes respuestas que se adoptan localmente para garantizar a todos el acceso a los recursos metropolitanos.

De estas observaciones se deriva una hipótesis general. Para responder a la metropolización,

TAR) en 2014, o la puesta en marcha, en 2015, de los Planes regionales de planificación, desarrollo sostenible e igualdad territorial (SRADDET).

las políticas públicas en Francia vacilan entre dos paradigmas, el de la igualdad entre los territorios y el de la cohesión territorial. Durante casi veinte años, las políticas públicas francesas han permanecido en gran medida insensibles a este segundo marco de referencia adoptado progresivamente por las políticas europeas, especialmente en torno al Libro Verde para la cohesión territorial en 2008 (SALEZ, 2009). Apenas han tenido en cuenta los problemas de la diferenciación de las políticas públicas en función de las situaciones y los recursos territoriales o las directrices para la sinergia y la cooperación interterritorial, tal como se plasman en las políticas europeas y tal como surgen ahora alrededor de la cuestión de las metrópolis. Sin embargo, como expresión simbólica de esta evolución reciente, por primera vez en 2017, un ministerio ha tomado el título de «cohesión territorial» y la diferenciación territorial se ha convertido en un lema del discurso gubernamental (BEHAR, 2017).

A lo largo del tiempo, el modelo de igualdad territorial ha servido para dos propósitos: dar forma a las políticas territoriales y generar una narrativa común sobre el equilibrio de los territorios. El punto de inflexión hacia la referencia a la cohesión territorial probablemente traiga un enfoque más pragmático y más adecuado para responder a los desafíos planteados por las transformaciones de la organización del espacio y las nuevas formas de interdependencia territorial surgidas de la metropolización. Una pregunta permanece abierta: ¿podrá producir la cohesión una narrativa colectiva para la sociedad de la metropolización?

## 5. Bibliografía

- AMATO F. & BEHAR D. & LAINO G. (2015): «Transformations territoriales des métropoles maritimes face à la crise: Marseille et Naples» in *Actes du Colloque «Métropoles régions, entre concurrences et complémentarités, regards croisés France Italie»* Planum Ed.
- ASKENAZI P & MARTIN P. (2015): «Promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire» Note CAE n° 20
- BEHAR D., (2004): «Les villes nouvelles en île de France ou la fortune d'un malentendu» Pouvoirs Locaux n°60/1
- (2010): «La métropolisation: version française d'un paradigme universel» in *La France une géographie urbaine*. CAILLY L & VANIER M (dir.). Paris A. Colin p113-124
- (2014): «Paris, Lyon, Marseille: la gouvernance métropolitaine entre standardisation et différenciation» [www.metropolitiques.eu](http://www.metropolitiques.eu) 22 septembre 2014
- (2017): Article «La différenciation territoriale» in *Dictionnaire de la décentralisation* PASQUIER R. (dir) Ed Berger Levraud
- BERROIR S. & al., (2017): «Les systèmes urbains français. Une approche relationnelle», Cybergeo.
- DAVEZIES L., (2008): *La république et ses territoires. La circulation invisible des richesses*. Ed Seuil Paris.
- & TALANDIER M., (2013): *L'émergence des systèmes territoriaux productivo-résidentiels en France*, La documentation française
- DELPIROU A, (2017): «L'élection, la carte et le territoire: le succès en trompe-l'œil de la géographie» <http://geoconfluences.ens-lyon.fr> page consulte le 1er août 2017
- DUBET F., (2011): *Les places et les chances. Repenser l'égalité sociale*. Ed du Seuil Paris.
- ESTEBE P., (2004): *L'usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville (1982-1999)*, L'Harmattan, coll. «Logiques politiques» Paris
- (2015): *L'égalité des territoires, une passion française*. Éditions PUF (Presses Universitaires de France) Paris.
- FRANCE STRATEGIE, (2016): «Dynamiques et inégalités territoriales, note d'analyse» [http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/17-27-territoires\\_web-ok.pdf](http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/17-27-territoires_web-ok.pdf)
- (2017): «Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants» note d'analyse n°64 <http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-na-64-dynamique-emploi-metropoles-30-novembre-2017.pdf>
- GALIMBERTI, D. & al., (2014): «La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunale», Hérodote, 154, pp. 191–209.
- GUILLUY C (2014): *La France périphérique*. Flammarion, París
- GRAVIER JF (1947): *Paris et le désert français* Flammarion, París
- LAURENT E., (2013): *Vers l'égalité des territoires rapport à la Documentation Française*. Paris.
- ROSANVALLON P., (2011): *La société des égaux*. Ed Seuil Paris
- SALEZ P., (2009): «Comment l'Europe devient aménagiste: de la naissance de la politique régionale au Livre vert sur la cohésion territoriale, plus de vingt ans de déploiement de l'acteur européen» in BEAUDELLE G. JEAN Y. *L'Europe - Aménager les territoires* A.COLIN
- SEN, A. (1985): *Commodities and Capabilities*, Amsterdam Elsevier.
- VELTZ P. (2012): *Paris France Monde Repenser l'économie par les territoires*. Ed de l'Aube

**CIUDAD Y TERRITORIO**  
**ESTUDIOS TERRITORIALES**  
Vol. L, Nº 198, invierno 2018  
ISSN: 1133-4762  
Págs. 679-696

# Trayectoria y recomposición metropolitana post-crisis en Valencia: ¿a la búsqueda de nuevos modelos?

Joan ROMERO GONZÁLEZ & Julia SALOM-CARRASCO & Juan Miguel ALBERTOS PUEBLA & María-Dolores PITARCH-GARRIDO & Carme MELO ESCRIHUELA

Universitat de València, Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (IIDL)

**RESUMEN:** La crisis económica iniciada en 2008 ha afectado de distinta manera a los espacios urbanos europeos. El área metropolitana de Valencia ha sido una de las que han experimentado de manera más profunda esta crisis, reflejada entre otros aspectos en la pérdida de empleos, cierre de empresas y polarización social. El presente artículo analiza las características del modelo de crecimiento de este territorio previo a la crisis, así como la reciente reorientación de las políticas metropolitanas a raíz del cambio de ciclo político iniciado en 2015. El modelo urbanístico, social y económico previo determina –y dificulta– las posibilidades de recuperación, a pesar del esfuerzo institucional y político, y de la generación de nuevos instrumentos para la ordenación y gestión de este territorio complejo. En conclusión, se ha producido una mejoría, aunque leve, en el proceso de recuperación económica y social, a pesar de las importantes cargas económicas y el bajo nivel de gobernanza de las legislaturas pasadas.

**PALABRAS CLAVE:** Recuperación post-crisis. Modelo económico social y territorial. Proyección internacional. Área Metropolitana de Valencia.

## Post-crisis metropolitan trajectory and rehabilitation in Valencia: search of new models?

**ABSTRACT:** The economic crisis that began in 2008 has affected European urban spaces in different ways. The metropolitan area of Valencia has been one of the most deeply influenced by this recession, reflected among other aspects in the loss of jobs, closure of companies and social polarization. This paper analyses the characteristics of the growth model of this territory prior to the crisis, as well as the recent reorientation of metropolitan policies as a result of the change in the political cycle initiated in

---

Recibido: 09.04.2018; Revisado: 17.07.2018

Correo electrónico: [juan.romero@uv.es](mailto:juan.romero@uv.es) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3043-9180>; [Julia.Salom@uv.es](mailto:Julia.Salom@uv.es) Nº ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6436-9761>; [albertos@uv.es](mailto:albertos@uv.es) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7915-2610>; [maria.pitarch@uv.es](mailto:maria.pitarch@uv.es) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9109-4687>; [carme.melo@uv.es](mailto:carme.melo@uv.es) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4288-0478>

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

2015. The previous urban, social and economic model determines - and complicates - the possibilities of recovery, despite the institutional and political effort, and the generation of new tools for planning and management of this complex territory. In conclusion, there has been an improvement, although slight, in the process of economic and social recovery, despite the significant economic burdens and low governance level of the previous legislatures.

**KEYWORDS:** Post-crisis recovery. Economic social and territorial model. International projection. Metropolitan Area of Valencia.

## 1. El área metropolitana de Valencia en el contexto español y europeo

Desde 2008, la crisis económica ha afectado con fuerza el espacio europeo, si bien impactando de forma desigual en los distintos territorios en función de su posición competitiva, las políticas adoptadas y la estrategia implementada en la etapa previa. Como ha planteado HARVEY (2012), las diferencias locales ejercen un papel fundamental en la configuración del espacio del capital, dando lugar a lo que MARTIN (2011) ha denominado la glolocalización de la crisis. A la vista de la evolución reciente, la capacidad de recuperación y resiliencia de los territorios está condicionada por diversos factores, entre los que destacan, junto con la influencia de las estructuras heredadas y de la llamada *path dependence*, factores sociopolíticos determinantes tales como la respuesta de los actores locales y su papel en la movilización de los recursos disponibles, el grado de desarrollo de las redes locales y la gobernanza, la inserción exterior a partir del establecimiento de relaciones adecuadas para los objetivos de resiliencia, y la traslación de los elementos anteriores a la puesta en marcha de estrategias de innovación, tanto en las empresas como en la sociedad local (MÉNDEZ, 2012).

Una de las regiones españolas más afectadas ha sido la Comunidad Valenciana, cuya actividad económica y situación social se ha deteriorado de forma significativa a partir de 2010, no apreciándose signos de recuperación relevantes ni siquiera en los últimos años, pese a que algunos indicadores como el de número de contratos realizados muestran una evolución favorable desde 2015. La población valenciana, que se había caracterizado históricamente por disfrutar de una mayor riqueza y prosperidad que la media española, ha visto desde principios de siglo cómo su nivel de vida se alejaba del de un ciudadano español medio (GOERLICH, 2017). Ello ha sido consecuencia principalmente de la menor capacidad de su economía para generar renta, en particular debido a la desfavorable evolución de la productividad del trabajo, una característica destacada del modelo de crecimiento de la

economía valenciana en la etapa previa a la crisis. Así, mientras que a comienzos de siglo la región presentaba una renta *per capita* del 95,3% de la media española, en 2014 su peso había descendido hasta el 87,9% (GIL-PAREJA & al., 2016; VVAA, 2016). Esta evolución desfavorable se evidencia también a escala europea; entre 2010 y 2016, el índice de competitividad regional de la Comunidad Valenciana experimenta un importante descenso, pudiéndose constatar que la recuperación económica de los últimos años no se ha traducido en una mejora de su situación competitiva, sin cambios evidentes entre 2013 y 2016 (ANNONI & al., 2017).

En este contexto, el Área Metropolitana de Valencia (AMV) ha sido uno de los espacios más duramente impactados. Valencia, junto a otras áreas urbanas del espacio mediterráneo, es una de las ciudades que han tenido un peor comportamiento en los últimos años en relación con la evolución de las tasas de paro, que ha sido superior a la media española entre 2006 y 2011 (MÉNDEZ, 2013). Los resultados del estudio realizado por este autor ponen en evidencia que tanto la crisis como las políticas de ajuste a ella asociadas están incidiendo con distintas intensidades en los territorios, generando, a su vez, nuevos desequilibrios, desigualdades y contradicciones.

En el caso del área metropolitana de Valencia, parte de esta evolución negativa está relacionada tanto con las características de la estrategia seguida en el periodo de expansión previo a la crisis como con la respuesta política en sus etapas iniciales. En efecto, siguiendo la estela de los enfoques empresariales de gestión urbana, los gobiernos local y regional desarrollaron en esos años una política que, a través de la promoción de los grandes eventos y el desarrollo de megaproyectos de arquitectura de prestigio (Ciudad de las Artes y de las Ciencias, Palacio de Congresos, Copa de Vela de América, Premio de Fórmula 1...), pretendía conseguir la regeneración económica y la revitalización urbana. El objetivo declarado era potenciar la visibilidad y el papel internacional de la ciudad, que se consideraban muy devaluados por la crisis económica, mediante la construcción de un entorno atractivo que revertiría en la llegada de

inversiones externas, profesionales y turistas.

En el caso valenciano, como en el resto de España, los enfoques empresariales de la gestión urbana, relacionados con el neoliberalismo económico, iban inextricablemente ligados a los procesos de crecimiento y especulación urbanística, ya que, en el marco de una legislación permisiva a escala estatal (la Ley del Suelo de 1998, vigente hasta 2007<sup>1</sup>) y regional (la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística<sup>2</sup>), el desarrollo urbano, cuya regulación y planificación corresponde en España a los gobiernos locales, queda en gran medida supeditado a los intereses de empresarios y promotores inmobiliarios (ROMERO & BRANDIS, 2016). En este contexto, la planificación urbana ya no se concibe como un medio para la coherencia territorial y la protección de los intereses generales, sino que se convierte en una herramienta de intereses económicos específicos en un contexto en el que el papel de la esfera pública se reduce. Frente a la planificación estratégica basada en la búsqueda de un adecuado equilibrio entre promoción económica, cohesión social, gestión prudente de recursos y buen gobierno en la

escala metropolitana, se apostó por el impulso de eventos, proyectos singulares y arquitecturas de autor, con el objetivo de afrontar los desafíos de la globalización y la competencia interurbana internacional. Este modelo, además de eludir los serios problemas estructurales, alimentó la burbuja especulativa española hasta la llegada de la crisis económica y financiera internacional de 2008, que dio comienzo a un periodo de recesión que se ha prolongado durante casi una década.

En los últimos años, este enfoque político ha sido criticado en la Comunidad Valenciana en general, y en la ciudad de Valencia en particular, por su ineficacia, la enorme deuda pública que ha generado, y su relación con casos de clientelismo, despilfarro y corrupción, suscitando una contestación política y social que ha propiciado un cambio político radical en la ciudad, en gran parte del área metropolitana y en la región, que han pasado a ser gobernadas por una coalición de partidos de izquierda desde las elecciones de 2015, como muestra la FIG. 1. Desde entonces, se vislumbra un cambio de orientación que, con sus dudas y vacilaciones, partiendo de diagnósticos más realistas, presenta un modelo

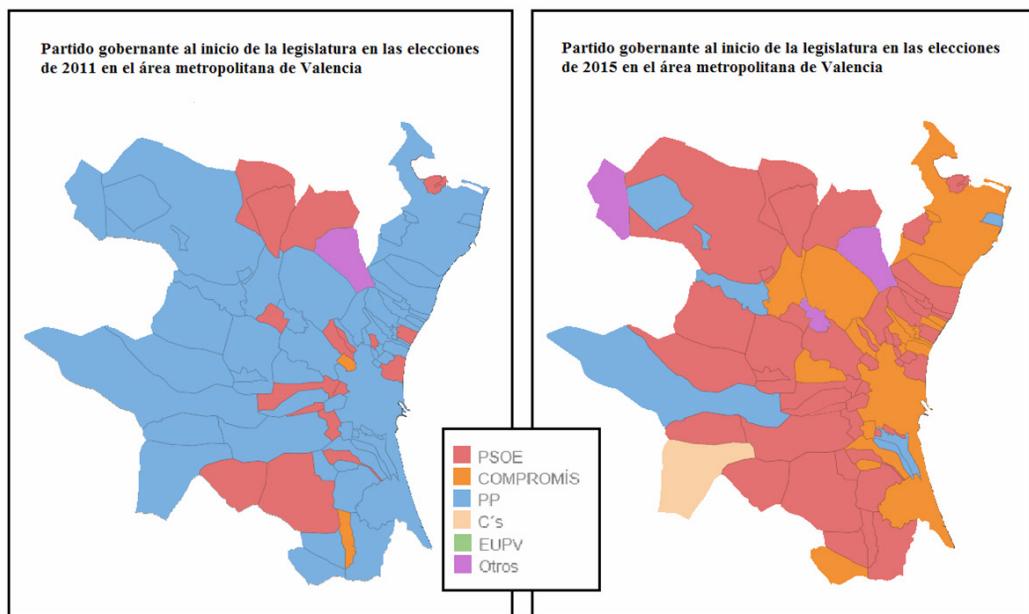


FIG. 1/ Cambio político en los municipios del Área Metropolitana de Valencia.

Fuente: Elaboración propia

<sup>1</sup> La reforma de la Ley del Suelo de 1998 permitía la recalificación como urbano de todo el suelo que había sido previamente excluido del desarrollo; en consecuencia, la liberalización convirtió el sector de la vivienda en el centro de la economía, empleo y finanzas municipales.

<sup>2</sup> La ley valenciana otorgaba a los promotores inmobiliarios

la posibilidad de llevar la iniciativa de los desarrollos urbanísticos, hasta el punto de que los proyectos presentados podían incluir la planificación urbanística de detalle necesaria para su puesta en marcha.

alternativo al preexistente, abriendo, quizás, una nueva vía para un desarrollo urbano más racional y sostenible. No obstante, persisten dificultades estructurales de gran calado asociadas con la estructura productiva (CONSELL VALENCIÀ DE LA INNOVACIÓ, 2016; REIG, 2017) y con el riesgo de consolidar una tendencia, anterior a la Gran Recesión, marcada por la consolidación de una economía de bajos salarios (PALAFOX, 2018). En las páginas siguientes describimos, en primer lugar, las principales consecuencias del modelo anterior y del profundo impacto de la crisis, para, en segundo lugar, presentar algunos elementos novedosos que nos permiten reflexionar sobre la posibilidad de alumbrar un nuevo modelo que no está exento de algunas sombras y dudas significativas.

## 2. El modelo pre-crisis y el impacto de la crisis en el AMV

Cuando hablamos del área metropolitana, nos referimos a un espacio territorial amplio delimitado en base tanto de criterios demográficos (umbral mínimo tanto de la ciudad central como de los subcentros) como de integración o interdependencia del territorio (movilidad residencia-trabajo), que incluye 75 municipios localizados en un radio de casi 40 kilómetros, contabilizando en la actualidad, junto con la ciudad central, 1.862.053 habitantes en un territorio complejo desde el punto de vista de la dispersión poblacional y urbanística (FERIA, 2006). Desde principios de siglo, este espacio ha experimentado tres cambios importantes: un crecimiento acelerado del proceso de urbanización, un aumento del número de inmigrantes residentes y una polarización social fruto del impacto de la crisis económica a partir de 2008.

En el último periodo intercensal (2001-2011), el AMV ha experimentado un crecimiento demográfico anual medio del 1,66 %, el cual se ha concentrado en particular en los núcleos urbanos de mayor tamaño y mejor comunicados (Torrent, Paterna, Sagunto, etc.), aunque también han crecido la mayor parte de los municipios de tamaño intermedio. Valencia, la ciudad central, sólo ha sumado en este periodo 51.421 habitantes, pasando de 746.612 habitantes en 2001 a 791.632 en 2016, con una tasa de crecimiento real anual medio de un 0,7% (CAÑIZARES, 2017). La explicación directa de estas

transformaciones en cuanto a peso demográfico total, se puede encontrar en la confluencia de tres factores, causa y, a la vez, consecuencia de las mismas: el crecimiento demográfico, la urbanización expansiva y la consolidación de una amplia red de infraestructuras. Son las áreas más alejadas de la ciudad central (tercera corona metropolitana) las que experimentan un mayor incremento en la densidad de población a causa del crecimiento demográfico y a la expansión urbanística relacionada con unos precios del suelo más baratos, la cercanía a espacios naturales y la colmatación de los espacios urbanos centrales.

El modelo de crecimiento urbano que ha experimentado la ciudad desde mediados del siglo XX presenta características similares a las de otras ciudades españolas, como Barcelona, Bilbao, o Madrid; a saber: a) los negocios inmobiliarios constituyen el elemento motor de la actividad económica, b) los significativos cambios en la legislación urbanística estatal y regional generan una urbanización intensa y dispersa, así como grandes desarrollos residenciales, c) la reforma de la ley hipotecaria conduce a la financiarización del suelo y su inclusión en los circuitos globales de capital, d) predomina el “*entrepreneurial urbanism*”, basado en sólidas coaliciones entre las sociedades financieras, los promotores de suelo y las autoridades locales y regionales, y e) se produce una importante inversión pública en megaeventos, grandes proyectos e inmensas infraestructuras (ROMERO & BRANDIS, 2016).

Aunque la ciudad de Valencia constituye un ejemplo paradigmático de este modelo, presenta algunos rasgos distintivos que han tenido un importante impacto en la evolución posterior (CUCÓ, 2013). En primer lugar, y a diferencia de Madrid, su agenda urbana no se centró en una intensiva urbanización del Área Metropolitana, sino que se focalizó en grandes desarrollos inmobiliarios, la organización de mega-eventos y la inversión en grandes proyectos urbanos individuales a través de Planes parciales y Planes de Acción Integrada. En segundo lugar, y a diferencia de Bilbao y Barcelona, que también adoptaron el modelo de desarrollo urbano basado en grandes eventos y proyectos emblemáticos<sup>3</sup>, Valencia otorga mayor preferencia a las políticas económicas, mientras que en Barcelona y Bilbao se observa un mayor equilibrio entre estas políticas y las de base social, medioambiental y urbanística. Según esta autora, otro rasgo

<sup>3</sup> En el primer caso, los Juegos Olímpicos de 1992, y, en el segundo, la remodelación urbana de los espacios de la antigua siderurgia cuyo elemento emblemático fue la construcción del Museo Guggenheim, propiciaron un cambio radical

en la imagen de la ciudad y un aumento de su proyección internacional

diferencial del caso valenciano es la continuada falta de consenso entre el gobierno municipal y el resto de instancias políticas y ciudadanas, así como un liderazgo público ejercido casi en solitario, en el que los objetivos de igualdad y de justicia social urbana ocupan un lugar secundario.

Estas diferencias parecen relacionadas con la orientación política de los gobiernos locales y regionales que se encontraban en el poder en ese momento en cada una de las ciudades mencionadas. Así, en particular a partir del triunfo del partido conservador en las elecciones locales (1991) y regionales (1995), la ciudad de Valencia ha desarrollado una política de promoción urbana cuyas repercusiones han sido relevantes principalmente en tres ámbitos: el modelo urbanístico, el modelo social, y el modelo económico.

### 2.1. El modelo urbanístico.

Según datos de Corine Land Cover (Instituto Geográfico Nacional), entre los años 2000 y 2006 casi 46 millones de m<sup>2</sup> de suelo metropolitano se transformaron en suelo urbanizado, en particular a partir de un crecimiento de la urbanización difusa en la segunda corona metropolitana a lo largo de los nuevos ejes viarios de alta capacidad (CV-35 en la periferia Noroeste metropolitana, CV-30 y Ronda Norte de la Ciudad de Valencia) y de las nuevas líneas de transporte ferroviario - Metrovalencia-. Todo ello ha significado un crecimiento de la movilidad y la consolidación de una extensa área de mercado local de trabajo que, en 2001, sumaba la tercera parte de la población de la región (SALOM & CASADO, 2007).

El crecimiento físico de la ciudad metropolitana se encuentra ligado a una planificación urbanística municipal que, a partir de 2005, en plena burbuja inmobiliaria, ha favorecido claramente la creación de suelo urbanizado para viviendas y comercio, especialmente en los municipios de tamaño mediano y pequeño. Según datos de CORINE, las áreas industriales y comerciales son las que experimentan, después del tejido urbano discontinuo, un mayor crecimiento entre 1990 y 2006 en la Comunidad Valenciana, y no precisamente por el desarrollo fabril, que se encuentra en franco declive, sino, sobre todo, por el de los centros comerciales, asociado al auge de las urbanizaciones alrededor de las principales ciudades. Por otra parte, la construcción de vías rápidas para facilitar la movilidad ha llevado a un incremento de la dispersión de la urbanización y de la movilidad. Entre los años 2000 y 2006 más de 75 millones de m<sup>2</sup> de suelo del AMV han cambiado de uso. De ellos, el 60,2% se ha

transformado en alguna forma de uso urbano, bien sea tejido urbano continuo (9,12%), tejido urbano discontinuo (4,6%), zonas en construcción (32,41%) o zonas industriales y comerciales (14,6%). La mayor parte de este cambio procede de zonas verdes naturales o artificiales. De hecho, el mayor número de cambios de uso, que llega a sumar el 21% de la superficie transformada, se produce entre el cultivo de frutal y las zonas en construcción. Si a estos frutales (fundamentalmente cítricos) añadimos los cultivos de regadío, la cifra llega al 50% de los cambios detectados y al 40% de la superficie transformada (PITARCH & MAESTRO, 2017).

Las Figs. 2 y 3 muestran la magnitud del proceso de artificialización del territorio valenciano. Entre 1987 y 2011, el incremento de la superficie artificial se calcula en 76.797 hectáreas (un aumento del 127%), de las que 39.663 tenían un uso residencial, 24.458 un uso industrial, comercial o de infraestructuras, 9.931 fueron destinadas a actividades mineras, vertederos y en construcción, y 2.744 se utilizaron para zona verde no agrícola. Como consecuencia, la Comunidad Valenciana, tras haber experimentado un ritmo de artificialización de 7 hectáreas diarias durante 25 años, se sitúa en esta última fecha entre las primeras regiones españolas en superficie urbana total (88.726 Has) y por habitante (17,7 Has/1.000 hab., siendo la media española de 15 Has/1.000 hab.). Este aumento de la superficie urbanizada se ha dado en detrimento de las zonas agrícolas y forestales, las primeras de las cuales han perdido en el periodo considerado más de 225.000 hectáreas, pasando de suponer alrededor de un 46% de la superficie a un 36%, lo que, unido a otros fenómenos de cambio en el mundo rural, no ha hecho más que contribuir al proceso de desagrariación, que comienza a finales de los años 1970 y que en la Comunidad Valenciana es especialmente intenso, encabezando el ranking de las comunidades autónomas españolas.

Uno de los rasgos novedosos de este crecimiento urbanístico es el gran peso que tienen los modelos morfológicos de baja densidad frente al anterior predominio de los modelos de ciudad compacta (BURRIEL, 2009, RULLÁN, 2011). Así, el tejido urbano continuo supone sólo un 26% del nuevo espacio urbanizado, mientras que el tejido urbano discontinuo es un 33% del total, al que deben sumarse los nuevos espacios industriales y comerciales aislados, con un 39% adicional (FIG. 4). Por otra parte, y a diferencia de lo que sucedía en períodos anteriores, una parte importante de la urbanización dispersa en las periferias metropolitanas no corresponden ya a segunda, sino a primera residencia.

TIPO DE COBERTURA	CAMBIO 1987-2011 (Has.)						
	Alicante		Castellón		Valencia		
Comunidad Valenciana	Total	% sobre el total de cambio en la CV	Total	% sobre el total de cambio en la CV	Total	% sobre el total de cambio en la CV	
Superficies Artificiales	76.796,92	34.636,68	45,10	13.011,19	16,94	29.149,05	37,96
Superficies Agrícolas	-225.194,92	-76.752,85	34,08	-70.083,82	31,12	-78.358,25	34,80
Superficies Forestales	147.168,71	43.275,65	29,41	56.935,12	38,69	46.957,94	31,91
Superficies Húmedas	-1.333,19	-1.774,69	133,12	305,7	-22,93	135,8	-10,19

FIG. 2/ **Cambios de usos en la Comunidad Valenciana entre 1987 y 2011**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CORINE LAND COVER (IGN).

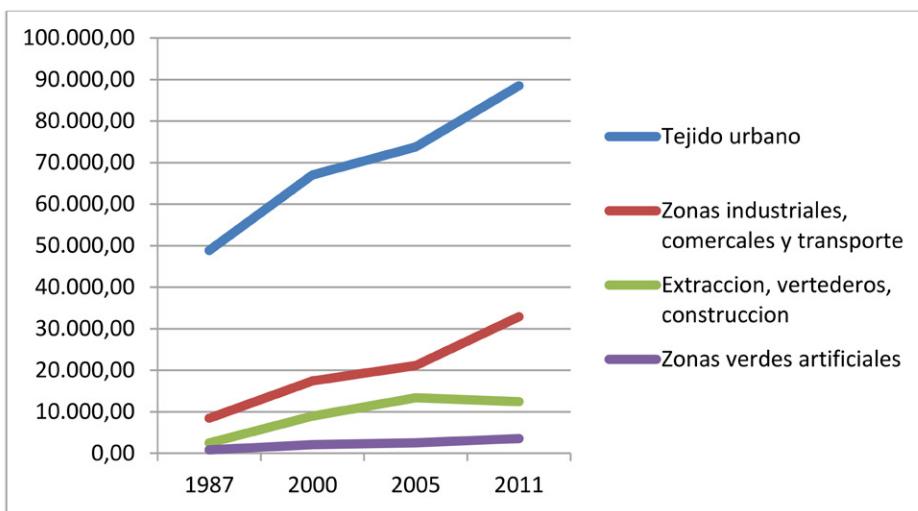


FIG. 3/ **Evolución del número de hectáreas de superficie artificial en la Comunidad Valenciana. 1987-2011.**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CORINE LAND COVER (IGN).

Estas transformaciones han generado un proceso de mutación de los espacios rurales valencianos, que han visto acelerada su incorporación a los entornos urbanos tanto desde el punto de vista físico como funcional, pues se ha producido en ellos un aumento de la construcción vinculada a la urbanización dispersa residencial, con el consiguiente aumento de los desplazamientos

desde estas zonas por motivos laborales a los mercados de trabajo, localizados generalmente en áreas urbanas, así como una ocupación estacional que viene asociada a la existencia de "ciudades fantasma" durante parte del año.

Una de las consecuencias más importantes de este proceso es el retroceso y crisis del espacio de huerta que caracteriza el entorno periurbano

de la ciudad. *L'Horta de València* es un espacio agrícola que rodea la ciudad y conecta los tres ecosistemas hídricos del área metropolitana: el río Turia, la Albufera y el Mar Mediterráneo. Es una de las huertas históricas más importantes del Mediterráneo (STANNERS & BOURDEAU, 1995). A pesar de tratarse de un paisaje histórico, cuya existencia se remonta al siglo VIII, *L'Horta* es un territorio vivo, dedicado a la producción agrícola de alimentos frescos, de proximidad y de calidad (GIOBELLINA, 2012), y desempeña diversas funciones ambientales y alimentarias, por lo que es un espacio de importancia estratégica para el área metropolitana de Valencia (MATA, 2012). Pero, a la vez, debido a su condición de paisaje cultural, *L'Horta* es fuente de valores, identidades y saberes tradicionales, herencia de las diferentes culturas y pueblos que la han habitado y mantenido durante más de mil años (ANTROP, 2005).

La falta de perspectiva metropolitana y la ausencia de coordinación y cooperación entre administraciones públicas y municipios han generado una situación de desgobierno y progresiva destrucción de este espacio. La liberalización y privatización del suelo han dado como resultado la fragmentación del territorio y la desconexión entre la huerta y la ciudad (ROMERO & MELO, 2015; 2016). En pleno auge del boom inmobiliario, la expansión residencial y las infraestructuras logísticas y de transporte, el valor de *L'Horta* quedó reducido para los poderes públicos autonómicos y municipales a poco más que suelo urbanizable. Ello ha supuesto un agravio importante para la agricultura, que ha tenido que competir con otros usos del suelo más rentables desde el punto de vista del mercado, y un menoscabo del oficio de agricultora y agricultor.

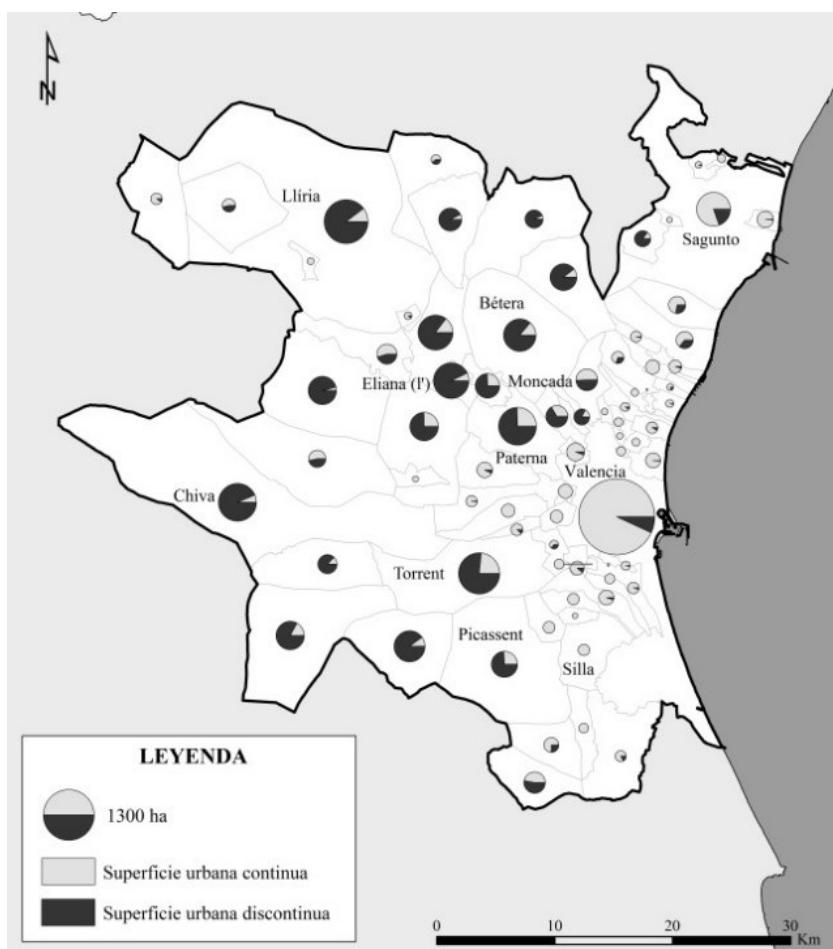


FIG. 4/ Proporción de superficie urbana continua y discontinua sobre el total municipal en 2009.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SIOSE, 2009

## 2.2. El modelo social

A lo largo del último decenio, el Área Metropolitana de Valencia ha experimentado un empobrecimiento general derivado del impacto de la crisis económica que se ha traducido en importantes aumentos de la tasa de paro y de la población en riesgo de exclusión social. A partir de 2008, el área experimenta una evolución del mercado de trabajo más desfavorable que la media regional, lo que supone la inversión de una tendencia que se había mantenido durante décadas. Así, la tasa de paro de la ciudad de Valencia (paro registrado sobre población potencialmente activa) se triplica en 10 años, pasando del 5,5 al 15% entre

2001 y 2012. Los efectos negativos de la crisis han afectado especialmente a determinados municipios de la primera corona metropolitana, sobre todo de l'Horta Nord y Sud, aumentando así las desigualdades internas (SALOM & PITARCH, 2014).

Otra importante transformación que impacta sobre la situación social de la ciudad es el aumento de la inmigración extranjera, procedente mayoritariamente de países no comunitarios. Entre 2001 y 2011, los extranjeros pasaron de suponer el 3,8% de la población del conjunto metropolitano al 11,1%, con un incremento especialmente significativo de los procedentes

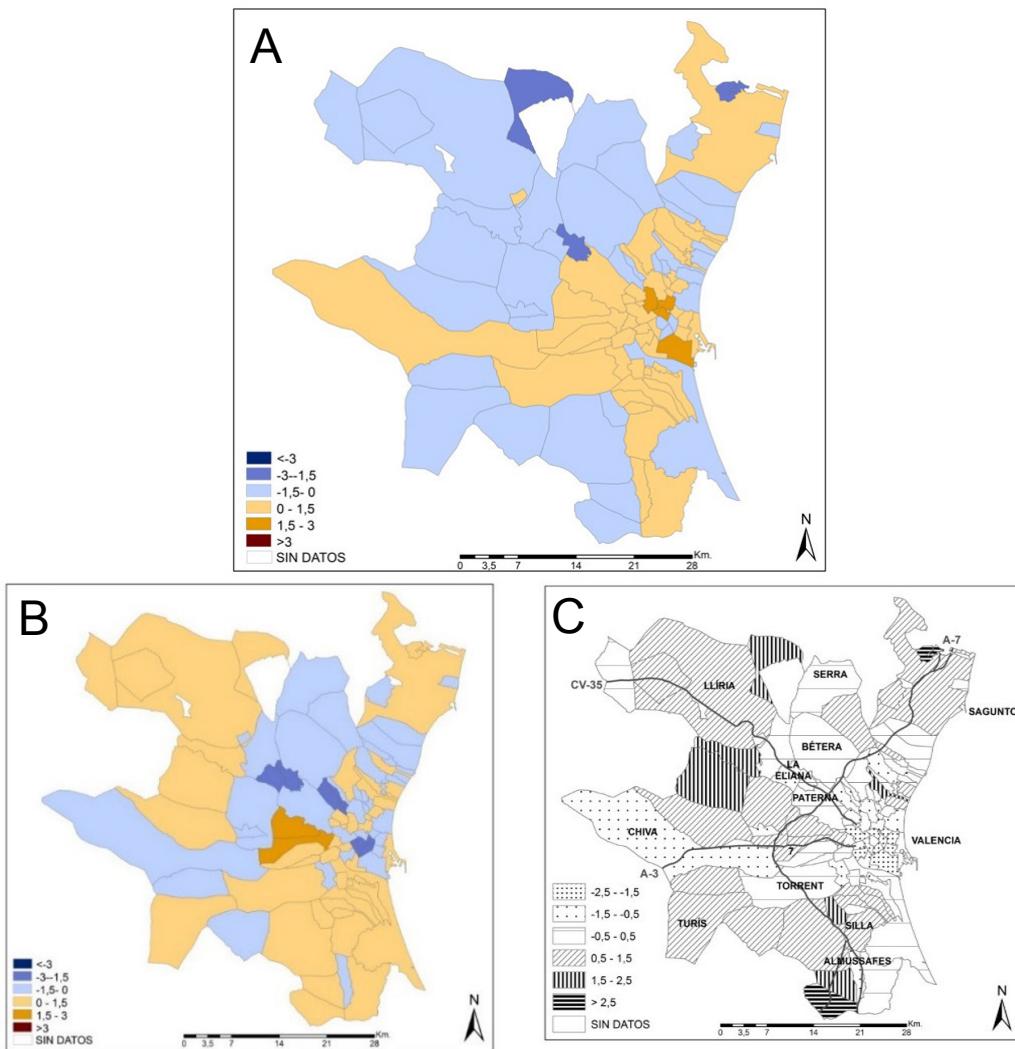


FIG. 5/ Evolución del indicador de pobreza urbana. A) 2001, B) 2011, C) Evolución entre ambas fechas. Puntos: mejora de la situación socioeconómica; Líneas: empeoramiento de la situación socioeconómica.

Fuente: SALOM & FAJARDO, 2017; elaboración propia

de países de América Latina y del Este de Europa, especialmente de Rumanía (SALOM & FAJARDO, 2017). En la ciudad central, estas cifras fueron respectivamente del 4,2% (algo más de 30.000 personas) y 12,9% (más de 102.000). La población inmigrante se concentró inicialmente en los barrios populares del centro histórico y en algunos otros enclaves dentro del casco urbano como Russafa y El Camí Fondo, descentralizándose posteriormente a algunos barrios periféricos y a los municipios más próximos de la corona metropolitana.

El efecto combinado de ambos procesos ha provocado un aumento de los contrastes territoriales en el interior del AMV, y una polarización entre las mejores y las peores situaciones, lo que ha supuesto un cierto cambio del modelo territorial respecto a finales del siglo XX. A partir del análisis realizado por SALOM & FAJARDO (2017), se ha podido constatar la conformación a lo largo del periodo intercensal de un modelo espacial complejo que, además de los tradicionales anillos concéntricos, incorpora unos ejes radiales claramente diferenciados, cuyas divergentes características socioeconómicas tienden a profundizarse. Como puede verse en la FIG. 5, la evolución del indicador de pobreza urbana<sup>4</sup> entre 2001 y 2011 muestra la mejora relativa de la situación socioeconómica de la población en las áreas más favorecidas, el municipio central y el eje noroeste, mientras que los municipios del suroeste y de la segunda corona metropolitana, que partían de una situación previa más desfavorable, han empeorado en términos absolutos y relativos.

El proceso de empobrecimiento y el aumento de las desigualdades apenas se ha visto contenido por la insuficiencia de las políticas públicas, un aspecto en donde el AMV muestra un modelo más negativo (y más precoz) que otras ciudades españolas. Así, como indican CARAVACA & al. (2017), mientras que entre 2006 y 2009 en la mayor parte de las ciudades españolas se generó empleo en los sectores ligados a la administración pública y los servicios sociales, Valencia fue, junto con Barcelona, la única aglomeración urbana española de importancia que soportó una reducción del empleo en este tipo de servicios. El retroceso en los servicios críticos para el mantenimiento de la cohesión social se prolonga durante la segunda fase de la crisis, cuando son ya mucho más numerosas las ciudades que pierden empleos.

<sup>4</sup> El indicador de pobreza urbana se ha calculado a partir de un análisis de componentes principales sobre 26 variables socioeconómicas extraídas de los Censos de Población de 2001 y 2011. Este componente retiene el 19,6% de la varianza observada y se asocia significativamente con las va-

En consecuencia, la insuficiente política de provisión de servicios públicos básicos ha generado a escala intraurbana la aparición de espacios en donde confluyen la existencia de población en riesgo de vulnerabilidad social y una mala accesibilidad a los servicios públicos.

### 3.1. El modelo económico y la proyección internacional de la ciudad

Valencia forma parte del grupo de ciudades españolas que, a partir de los años 1980 y con especial intensidad a partir de 1991, desarrolla iniciativas de transformación urbana orientadas a la regeneración urbanística y económica en la línea del nuevo marketing urbano, y que se concretan en la creación de proyectos e infraestructuras emblemáticas. Serán los gobiernos conservadores en el poder entre 1991 y 2015 los que llevarán a su culminación esta línea de acción en el marco de una política urbana neoliberal (TORRES & GARCIA, 2013). Se pretendía recuperar el dinamismo de la economía urbana y regional gravemente aquejada de problemas de competitividad internacional como consecuencia de las insuficiencias del propio modelo de desarrollo y potenciar la visibilidad y el papel internacional de la ciudad, que se consideraba muy devaluado.

En efecto, distintos estudios realizados sobre el sistema de ciudades europeo y mundial durante los años 1990 (BRUNET, 1989; CATTAN & al., 1994) confirman esta percepción negativa, al caracterizar el área metropolitana de Valencia como una ciudad que no destacaba en ninguna de las funciones globales (relaciones internacionales, comunicaciones, economía y finanzas, investigación y tecnología, cultura...) y que mostraba, en particular, un nivel funcional menor de lo que le correspondería por su tamaño demográfico.

De forma explícita, entre los objetivos de la Estrategia Territorial Valenciana aprobada por el Gobierno Regional en 2011 estaba situar la región urbana de Valencia como un “knowledge hub” de la Unión Europea, buscando desempeñar un papel clave en la economía global gracias a su capacidad para atraer profesionales creativos en virtud de recursos específicos. Es una línea estratégica directamente inspirada en las

variables la tasa de paro, y negativamente con el nivel educativo de la población y tamaño y equipamiento de la vivienda (ver para la metodología y resultados generales SALOM & FAJARDO, 2017).

propuestas de Richard Florida, y que se pensaba llevaría a la consolidación en la ciudad de un “cluster cultural” que se consideraba un sector estratégico de futuro (RAUSELL, 2010). Para ello, se desarrolla una agresiva política de creación de marca urbana presentándose como una urbe espectacular y cosmopolita que se apoya en el desarrollo de proyectos monumentales, eventos globales y campañas promocionales y que pretende cambiar la imagen de la ciudad (SANTAMARINA & MONCUSI, 2013).

Sin embargo, y más allá de las consecuencias financieras y de la valoración que se pueda hacer sobre los efectos de esta política en otros ámbitos, este esfuerzo no ha tenido los efectos esperados. Esta afirmación la sustentamos en la evolución reciente de la posición internacional de la ciudad, evidenciada a través de los dos tipos de indicadores más frecuentemente utilizados: la conectividad al sistema urbano global a través de los enlaces aéreos internacionales y la red de relaciones financieras de las empresas transnacionales.

La existencia de una elevada conectividad aérea global suele considerarse como un atributo inexcusable y central de las principales áreas metropolitanas. Éste es, de hecho, uno de los elementos que más se tienen en consideración a la hora de identificar las principales ciudades globales y su rango funcional. Asimismo, los propios flujos aéreos –su intensidad, volumen y disposición- son utilizados a menudo como una variable proxy de las interacciones que se producen entre las diferentes áreas

metropolitanas que componen la red de ciudades globales. De esta forma, los flujos aéreos pueden contemplarse como una de las bases materiales más evidentes (aeropuertos y ligazones) del espacio de flujos multidimensional que postula CASTELLS (1996), máxime cuando los nodos que forman el sistema de ciudades global de base corporativa pueden asimilarse fácilmente al sistema aeroportuario. Los flujos aéreos permiten determinar la intensidad y la evolución reciente de la conectividad del Área Metropolitana de Valencia con esta red de ciudades globales, situándola en el contexto de las diferentes –o divergentes– trayectorias seguidas por las cinco grandes áreas metropolitanas españolas en el período reciente de crisis y recuperación económica (2008-2016)<sup>5</sup>.

Aquí mediremos la conectividad aérea global de Valencia y su evolución ponderando las conexiones aéreas existentes (número de plazas ofertadas) con ciudades globales<sup>6</sup> en función de la categoría funcional de éstas, lo que, a su vez, refleja el papel que juega cada ciudad en la provisión de servicios avanzados a la producción<sup>7</sup>. Según esto, la conectividad aérea global ponderada de Valencia ha sufrido un deterioro reciente muy importante, superior incluso al que se deriva de la simple observación de las cifras de viajeros (FIG. 6 y 7). Valencia es la única gran área metropolitana española que en 2016 aún no había recuperado su nivel de conectividad aérea a servicios globales a la producción de 2008; la caída hasta 2013 fue aquí mucho más intensa, y la recuperación posterior, al menos en estos años iniciales, más lenta.

#### Conectividad aérea a centros globales de servicios a la producción

	Índice de conectividad ponderada			Índice 100 = valor de 2008		
	2008	2013	2016	2008	2013	2016
Madrid	2445	2173	2508	100	89	103
Barcelona	1814	1495	1882	100	82	104
Valencia	332	192	249	100	58	75
Sevilla	141	96	156	100	68	111
Bilbao	129	129	160	100	100	124

FIG. 6/ **Crecimiento del parque de viviendas en las AMMs (1990-2000-2006). Valores absolutos y tasas de crecimiento medio anual (TCMA).**

Fuente: OAG y GaWC. Elaboración propia

<sup>5</sup> Para este análisis se ha utilizado la base de datos de la OAG (Official Airline Guide) sobre número de asientos ofertados entre aeropuertos durante la segunda semana de febrero de cada año

<sup>6</sup> Consideraremos como red de ciudades globales la propuesta por el grupo de investigación GaWC (TAYLOR,

CATALANO & WALKER, 2002).

<sup>7</sup> GaWC DataSet 11. World City Network: The Basic Data. Estos datos fueron elaborados por P.J. TAYLOR & G. CATALANO y constituyen el “Data Set 11” de la red de investigación “Globalization and World Cities (GaWC)” (<http://www.iboro.ac.uk/gawc/>).

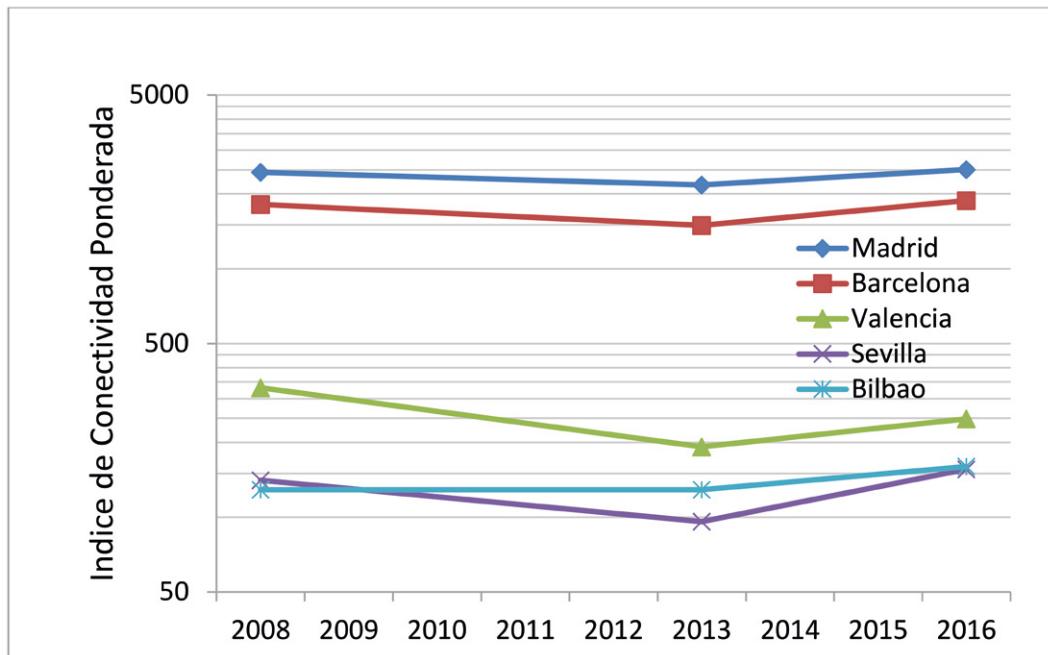


FIG. 7/ Conectividad área a la red global de ciudades ponderada por el nivel de acceso a servicios avanzados a la producción.

Fuente: Elaboración Propia

Para explicar este resultado, es preciso atender al rango funcional de las ciudades globales con las que se establecen conexiones. En el caso de Valencia pierden importancia de forma especialmente significativa las conexiones con las principales ciudades globales europeas, muy marcadamente con Londres y París, mientras que se mantienen o crecen las conexiones con otros destinos europeos de segundo o tercer nivel. Por el contrario, en las otras grandes áreas metropolitanas españolas la conexión con los dos principales nodos europeos de la red de ciudades globales mantiene su importancia, mientras que en el caso concreto de Bilbao se aprecia además un incremento de conectividad con los grandes centros europeos de toma de decisiones económicas y políticas (Frankfurt, Bruselas, Munich), lo que resulta un rasgo característico notable y único en el caso español para un área metropolitana de tamaño medio.

Conclusiones similares pueden extraerse del análisis de la red de relaciones financieras de las empresas multinacionales. El importante papel que juegan las funciones terciarias y cuaternarias en la comunicación de información, ideas, conocimiento y formación, ha llevado a

analizar la posición que ocupan las ciudades en relación con los flujos financieros y de servicios avanzados, con especial atención a las redes de las empresas multinacionales. Las redes de empresas multinacionales se consideran, independientemente de su sector de actividad, como uno de los elementos principales de la red de relaciones que conectan el sistema urbano global (ALDERSON & BECKFIELD, 2004). La red de relaciones financieras entre empresas se plantea como un sistema de canales para los flujos de capital entre ciudades, diferenciando entre las relaciones de subsidiariedad (flujos de capital entrantes), que caracterizan la ciudad como destino de los flujos de capital; y las relaciones de propiedad (flujos de salida de capital), que caracterizan la ciudad como la fuente y centro de control de los flujos de capital. El primer tipo de relación puede interpretarse como una medida del potencial de atracción del área urbana o “prestigio relacional”, mientras que el segundo se considera una medida de la capacidad de control o “poder relacional”. Así, la estructura de relaciones de propiedad-filiación dibuja un “sistema de canales” a través de los cuales pueden circular flujos de información, conocimiento y capital que condicionan el futuro

de la economía metropolitana (ROZENBLAT & PUMAIN, 2007).

Pues bien, atendiendo a estos indicadores, podemos concluir que la crisis económica ha producido una reducción general del atractivo de las ciudades españolas para el capital financiero, y ha dado lugar a un retroceso de su posición en la jerarquía urbana global; pero el impacto ha sido especialmente importante en Valencia, una de las ciudades más afectadas por el estallido de las burbujas inmobiliaria y de las energías renovables. Así, utilizando como indicador el número de relaciones interempresariales de participación financiera reseñadas en la base de datos ORBIS<sup>8</sup>, se constata una importante reducción entre 2010 y 2013 que suma casi una cuarta parte de los enlaces preexistentes (-24,4%) y es muy superior a lo experimentado por el conjunto de España (-7,8%). En particular, el número de conexiones de subsidiariedad externas (filiales localizadas en Valencia cuya sede se localiza fuera del área urbana) ha descendido un 8,2%, mientras que en el conjunto de España se ha incrementado en un 11,2%. Más importante es la reducción del número de relaciones de propiedad (sedes localizadas en Valencia con una filial fuera del área urbana), que disminuye un -23,1%, frente a un ligerísimo aumento (1,3%) en el conjunto del país. El retroceso es particularmente significativo en el caso de las relaciones internacionales, que en el caso de las participaciones de empresas valencianas en filiales ubicadas en el extranjero ha retrocedido un -52,8%, frente al -4,3% del conjunto español (SALOM & FAJARDO, 2018).

En conclusión, la crisis económica ha supuesto un claro descenso de la posición de la ciudad en la jerarquía urbana, tanto a escala internacional como nacional. En particular, el hundimiento de la construcción, donde se había concentrado una parte importante y creciente de los recursos financieros, y que era el sector que permitía que Valencia se situara en relación con los flujos financieros interempresariales como un nodo de segundo nivel, tras Madrid y Barcelona, ha supuesto una importante pérdida de poder en el ámbito nacional. En segundo lugar, el retroceso de la participación financiera externa en empresas locales certifica que se ha producido una pérdida del "atractivo" de la ciudad desde el punto de vista financiero. Finalmente, la relación entre "salidas" y "entradas", entre "poder" y "capacidad de atracción", ha derivado en un aumento de la dependencia financiera, y, por ende, en una pérdida de poder de decisión. Así, la ratio entre

relaciones de subsidiariedad y relaciones de propiedad ha pasado de ser de casi el doble de las primeras respecto a las segundas (1,9) en 2010, a casi tres en 2013 (2,7). Sólo una parte de la red de relaciones, especialmente la referida a los sectores industriales de nivel tecnológico medio, se ha mantenido, en gran parte debido a una reorientación de sus estrategias a escala internacional que ha implicado su diversificación geográfica (SALOM & FAJARDO, 2018).

La pérdida de conectividad global con la crisis y las dificultades recientes para recuperarla, son un síntoma de los problemas que está encontrando Valencia para recomponer su modelo productivo y su inserción en el sistema global. El caso de Bilbao muestra, sin embargo, que incluso para un área metropolitana de tamaño intermedio localizada en un espacio relativamente periférico de la Unión Europea es posible desarrollar este proceso con cierto grado de éxito. Para ello, un cambio en el modelo productivo que asegure una integración más ventajosa en la red de intercambios global, capaz de atraer inversiones y capital humano dirigidos hacia actividades productivas de mayor valor añadido, debería imbricarse dentro de una política integrada que contemplara un modelo territorial inclusivo socialmente y sostenible ambientalmente. Por una parte, se precisa de una estrategia clara de desarrollo de una nueva base productiva en la que las políticas públicas pueden jugar un importante papel (fomento de la innovación, mejora de las cualificaciones y la formación); y, por otra parte, un mejor posicionamiento de Valencia en el sistema global puede apoyarse en la atracción de talento e iniciativas foráneas que derivaran de potenciar como recurso unos niveles remarcables de bienestar y calidad ambiental. No obstante, una de las lecciones que es posible extraer de la crisis actual es que una estrategia que se centre en aspectos ligados a la imagen de la ciudad centrada en la calidad de vida, pero que no atienda adecuadamente a elaborar e implementar una estrategia definida de mejora del modelo productivo está condenada al fracaso.

### 3. Las dimensiones de la recomposición urbana: políticas postcrisis

Como dijimos en páginas anteriores, el cambio político experimentado tanto en el ámbito local

das por todo el mundo, enlazadas por aproximadamente un millón de relaciones.

<sup>8</sup> Esta base de datos, publicada periódicamente por el BUREAU VAN Dijk, proporciona información de las 3.000 primeras empresas mundiales por su cifra de negocio, lo que supone información sobre unas 800.000 empresas repartidas

como autonómico a partir de 2015 ha propiciado una reorientación de las políticas metropolitanas que todavía no se ha desarrollado totalmente, pero que plantea interesantes aportes tanto en relación con el modelo económico como en relación con el modelo territorial. En las páginas siguientes detallamos algunos de los aspectos más significativos.

### 3.1. La reorientación del modelo económico

Aunque no existe aún una respuesta formalizada en forma de estrategia global, es posible constatar una incipiente reorientación del modelo de ciudad en algunos documentos de planificación e iniciativas recientes impulsadas desde el gobierno regional constituido en 2015 en coordinación con los gobiernos locales del área metropolitana. Así, junto al Plan de Acción Territorial de la infraestructura verde del Litoral de la Comunidad Valenciana (PATIVEL), ya aprobado, y la creación de una autoridad metropolitana del transporte, el Plan de Acción Territorial Metropolitano de Valencia, muy avanzado en su proceso de elaboración, completa junto con una legislación específica para la Huerta histórica que más adelante se comenta, un ambicioso programa de iniciativas de notable calado político que proponen un nuevo modelo de gobernanza a escala metropolitana. En concreto, el Plan de Acción Territorial Metropolitano de Valencia, en elaboración, se marca como objetivo general:

"situar el área metropolitana de Valencia como una de las de mayor calidad urbana de la Unión Europea, lo cual supone la configuración de un espacio amable con las personas, capaz de retener y atraer talento y profesionales creativos, solidaria e integradora de grupos más desfavorecidos, y conocedora del gran valor ambiental y cultural de sus activos territoriales" (p. 43).

En este sentido, frente al modelo metropolitano orientado hacia el terciario prevalente hasta el momento, se pretende un modelo metropolitano terciario-industrial que mantenga además una base agrícola competitiva, el mantenimiento e innovación de los sectores de logística y de determinados sectores industriales, y la consideración de un sector terciario en torno a la industria cultural que pueda favorecer la rehabilitación y regeneración de determinados tejidos urbanos (GENERALITAT VALENCIANA, 2016c).

Iniciativas, algunas ya en vigor, por ahora bastante inéditas en el conjunto del Estado, que persiguen un cambio en el modelo territorial, pero que a juicio

de algunos estudiosos ofrecen dudas y no están exentas de posibles riesgos. El más importante, que prevalezcan enfoques excesivamente sectoriales muy centrados en la ordenación física del territorio y el urbanismo, abandonando o posponiendo una visión estratégica metropolitana que apueste por enfoques holísticos a partir de modelos específicos de coordinación y gobierno metropolitano, teniendo en cuenta la realidad, el papel y las capacidades de los gobiernos locales. Probablemente los responsables políticos han preferido avanzar por la vía sectorial, más segura en términos competenciales y de desarrollo legislativo (aunque no exenta de dificultades de todo tipo: de financiación, de conflicto de competencias entre niveles y esferas de gobierno, de descoordinación muy notable entre gobierno central y Comunidad Autónoma), que arriesgarse a consumir una legislatura completa sin la seguridad de poder contar con instrumentos de gobierno metropolitano más homologables, por ejemplo, con los existentes en los Lander alemanes bien analizados por HILDENBRAND (2017).

Otro avance en esta dirección es la reorientación de la estrategia innovadora de la ciudad a través de la reformulación del Pacto Local por la Innovación. El Pacto, firmado por los distintos agentes locales vinculados a los procesos de innovación en 2013, es una iniciativa cuyo objetivo es favorecer la cooperación y coordinación de los principales actores del ecosistema innovador urbano. Hasta fechas recientes, se ha orientado a consolidar y proyectar Valencia como ciudad innovadora y emprendedora, impulsar la generación y el desarrollo de la I+D+i, promover la inteligencia colectiva y la co-creación, y dotarse, como Ciudad Inteligente, de un sistema de innovación y de trabajo en red para impulsar un modelo de mejora de la eficiencia económica y política permitiendo el desarrollo social, cultural y urbano. A estos objetivos, la reformulación del Pacto firmada en 2016 añade el de impulsar la innovación social, para generar soluciones a necesidades y retos sociales de la ciudad, sobre la base de una cultura ciudadana de compromiso y acción canalizada a través de adecuados mecanismos de participación ciudadana. Así, hoy en día el Pacto se plantea como una iniciativa basada en la cooperación y la coordinación de los agentes constitutivos de la "Cuadrúplice Hélice", compuesta por universidades, centros de investigación, asociaciones empresariales y sociedad civil (INNDEA VALENCIA, 2016). Este nuevo enfoque, sin embargo, no se ha desarrollado hasta el momento en medidas concretas.

En tercer lugar, la elaboración del Libro

Blanco del Turismo, la ley de Turismo, Ocio y Hospitalidad (Ley 15/2018, de 7 de junio) y el Plan Estratégico del Turismo 2017-2020 para la ciudad de Valencia sientan las bases de algunos cambios relevantes en relación con el modelo turístico anterior. El Plan Estratégico del Turismo apuesta por un modelo sostenible que garantice la adecuada convivencia entre residentes y visitantes sin renunciar al crecimiento del número de turistas y, sobre todo, del gasto a partir de la desestacionalización, la atracción de nuevos segmentos de turistas y la diversificación del mercado (sobre todo internacional). Las cuatro estrategias en las que se basa son: la creación de valor para el visitante, la actualización de la marca Valencia (sin renunciar a la imagen vinculada a la gran arquitectura de la etapa anterior), el desarrollo de la ciudad como destino inteligente (incorporación de las TICs en la gestión del destino y en la comunicación con el cliente) y la participación de todos los agentes sociales a partir de un proceso de gobernanza transparente, eficiente y colaborativa. La idea es consolidar el turismo como principal motor económico de Valencia, diversificar los polos de atracción en la ciudad para crecer sin colapsar, y potenciar el patrimonio cultural y natural. Para todo ello, el Plan Estratégico propone ampliar los servicios turísticos de diversa índole, desarrollar programas turísticos muy variados (desde el turismo gastronómico al de idiomas, hasta un total de diez) y potenciar la actividad de la Fundación Turismo Valencia como responsable de garantizar la colaboración público-privada para la consecución de los objetivos de este Plan, que se plantea como perdurable a pesar de los cambios políticos que puedan darse en el futuro. Sin embargo, el impacto de esta estrategia sobre el territorio metropolitano es escaso dada la inexistencia de colaboración intermunicipal en temas turísticos, en los que la capital lidera claramente el mercado y presenta una problemática particular no compartida por los demás municipios.

Por otra parte, la reciente aprobación de la ley de Turismo explica que no haya podido desarrollarse todavía en decretos concretos, por lo que aún no es posible valorar los resultados de su aplicación. No obstante, cabe destacar la redacción del Libro II de la misma, en sus títulos I y II, en el que se considera el territorio como base de la competitividad turística, perspectiva poco o nada considerada en la etapa anterior y que, una vez desarrollada la ley, puede dar lugar a una mejor protección de los recursos turísticos y un sistema de cooperación interterritorial más sólido. Sin embargo, como se ha señalado, sus efectos en el área metropolitana de Valencia, y en el resto de la región, aún están por ver.

### 3.2. Nuevos instrumentos de ordenación y gestión del espacio periurbano

Tras décadas marcadas por la especulación urbanística, la degradación ambiental y las malas prácticas en cuanto a gestión y planificación, unido a la ausencia de instrumentos adecuados y experiencias fallidas, *L'Horta* ocupa hoy una posición privilegiada dentro del “nuevo modelo territorial” gestado por la coalición de partidos de centro-izquierda que lidera el gobierno autonómico desde mayo de 2015. Desde el gobierno de la ciudad de Valencia se ha impulsado el *Plan de Acción Integral para la Promoción de la Actividad y el Espacio Agrícola Municipal*, una iniciativa de interés, aunque limitada al ámbito municipal. Por su parte, el gobierno regional, desde la Consellería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, ha presentado dos nuevos instrumentos de ordenación, planificación y gestión para impulsar un modelo de gobernanza supramunicipal y garantizar la conservación de este espacio periurbano. Se trata del *Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de València*, en trámite parlamentario, y de la Ley de la Huerta aprobada por las Cortes Valencianas el 22 de febrero de 2018 y en vigor desde el 6 de marzo de ese mismo año (GENERALITAT VALENCIANA, 2016a, 2016b). Ambas iniciativas tienen gran significado no solo por lo que pueden suponer en el ámbito del buen gobierno del territorio a escala supramunicipal, sino porque se trata de la primera iniciativa de estas características impulsada en la cuenca del Mediterráneo.

La *Ley de la Huerta* recoge una importante reivindicación ciudadana. Ya en 2001 se presentó la primera Iniciativa Legislativa Popular en el País Valenciano que tenía, precisamente, el objetivo de pedir que se adoptase una ley integral de ordenación y protección de este espacio. La iniciativa fue rechazada por el parlamento autonómico, que por aquel entonces contaba con la mayoría absoluta del Partido Popular (LLOPIS, 2016; MONTIEL, 2012). Con posterioridad, de nuevo se vería frustrada la iniciativa de impulsar un Plan de Acción Territorial para la Huerta (2010), finalmente bloqueado por el propio gobierno conservador. La reciente ley en vigor establece que la protección específica de *L'Horta* se desarrollará a través del PATH. Este Plan, publicado en junio de 2016, toma como punto de partida una versión precedente presentada por el anterior gobierno en 2008 y sometida a alegaciones en 2010, que nunca fue aprobada.

Ambos documentos, la Ley y el PATH, tratan *L'Horta* como un área específica y unitaria dentro

de la política territorial, lo cual es fundamental para superar la fragmentación entre el campo y la ciudad y redefinir las relaciones entre ambos espacios (ZASADA, 2011). Se trata, sin duda, de mecanismos muy necesarios, que responden a la voluntad de la administración pública de establecer límites a algunos de los excesos urbanísticos del pasado y de poner en valor la actividad agrícola en *L'Horta*<sup>9</sup> Además, con ellos se pretende configurar *L'Horta* como un cinturón verde que limite el crecimiento del área metropolitana. Sin embargo, las reacciones críticas no se han hecho esperar. Las organizaciones agrarias mayoritarias consideran que la viabilidad económica y productiva de *L'Horta* no queda garantizada y que debería haberse aprobado un plan de desarrollo agrario. En su opinión, ello es debido a que la Ley ha sido obra de la Conselleria de Vivienda, y no de la de Agricultura, por lo que se ha atendido fundamentalmente a cuestiones de conservación del paisaje. Asimismo, lamentan la ausencia de una dotación presupuestaria adecuada para hacer frente a cuestiones como la mejora de los canales de comercialización, el pago por servicios ambientales, el mantenimiento de las estructuras hidráulicas o la garantía de relevo generacional<sup>10</sup>.

Las principales organizaciones de defensa del territorio, *Acció Ecologista Agró*<sup>11</sup> y *Per l'Horta*<sup>12</sup>, se suman a las críticas del sector agrario y advierten de la falta de un plan agrícola que garantice la sostenibilidad económica de *L'Horta* y evite que los usos terciarios menoscaben la actividad agrícola. Además, advierten que ni la Ley ni el PATH reconocen el valor de los servicios ambientales que presta este espacio en relación con la mitigación de los efectos del cambio climático y la protección de la biodiversidad, y tampoco apuesta por un modelo de agricultura agroecológica y de proximidad. Ni el PATH ni la Ley toman en cuenta que el planeamiento urbanístico debe subordinarse a condicionamientos ecológicos y perseguir la sostenibilidad a largo plazo de los ecosistemas agrícolas y urbanos. Por otra parte, *Per l'Horta* (2016) cuestiona que no se protejan zonas de huerta declaradas actualmente como urbanizables y que se permita a los ayuntamientos la reserva de zonas de expansión urbanística, que harán posible futuras

urbanizaciones en espacios de huerta protegida<sup>13</sup>. Por último, desde ámbitos académicos se alerta del riesgo de que prevalezcan visiones sectoriales en detrimento de visiones más integrales y de la necesidad de garantizar adecuados mecanismos de coordinación entre departamentos y niveles de gobierno que pueden comprometer la eficacia o coherencia territorial de algunas iniciativas (ROMERO & MELO, 2015, 2016).

#### 4. Conclusiones

La Gran Recesión de 2008 evidenció con claridad muchos de los problemas estructurales que aquejaban a la estructura productiva valenciana y del conjunto del área metropolitana de Valencia al menos desde inicios del presente siglo. Junto a algunas fortalezas y oportunidades, persisten debilidades y amenazas que pueden comprometer seriamente el futuro sobre las que existe suficiente consenso en el diagnóstico y en gran medida en la necesidad de impulsar una nueva agenda (GIL-PAREJA & al. 2016; CONSELL VALENCIÀ DE LA INNOVACIÓ, 2016; VVAA 2016; PALAFOX, 2017; REIG, 2017). Al propio tiempo, agudizó tendencias de fondo y fracturas sociales en parte debido al desigual impacto de procesos de globalización en regiones y ciudades mediterráneas, y en parte a la gestión de la crisis realizada desde los poderes públicos. Desde entonces han aumentado la desigualdad y los niveles de pobreza y exclusión social. Las nuevas fracturas y vulnerabilidades urbanas y los procesos de polarización socio-espacial, segregación y “separatismo social” son tendencias bien identificadas que hasta ahora no han sido compensadas por la reducción del número de parados ni por los datos sobre crecimiento. La crisis supuso también la emergencia de nuevos movimientos sociales y cambios de ciclo político que han marcado el inicio de una nueva etapa en las agendas y prioridades políticas que pretenden responder con otra mirada a los problemas hoy existentes en el conjunto de la región metropolitana.

El ámbito de atención más importante debe estar centrado en encontrar soluciones adecuadas a los importantes obstáculos que hoy afronta una

<sup>9</sup> “Una ley para hacer de la huerta de Valencia un espacio ‘vivo y productivo’ en lugar de ‘museístico’”, <https://www.eldiario.es/cv/>, 29/11/2017.

<sup>10</sup> “AVA pide que consensuen la Ley de la Huerta y La Unió de Llauradors defiende su regulación”, Valencia Plaza, 29/11/2017; “Los dos sindicatos agrarios valencianos, en orillas opuestas ante la Ley de *l'Horta*”, <https://www.eldiario.es/cv/>, 30/11/2017; “9.000 agricultores temen por sus tierras con la nueva Ley de la Huerta”, Es diario, 30/11/2017; “El campo se rebela contra la Ley de la Huerta por no tratarla como actividad económica”, Las Pro-

vincias, 09/01/2018.

<sup>11</sup> <http://www.accioecologista-agro.org/spip.php?article5467>

<sup>12</sup> <http://perlhorta.info/content/lhorta-reclama-el-suport-unitari-de-tots-els-partits-a-la-lllei-de-lhorta>

<sup>13</sup> “Per *l'Horta* exigeix que el Pla d’Acció Territorial frene la urbanització”, La Veu, 11/11/2016. *Per l'Horta* (2016): “Allegacions al Pla d’Acció Territorial d’Ordenació i Dinamització de *L'Horta* de València”, Octubre 2016.

Accesible en: [http://perlhorta.info/sites/default/files/arxius/AI%C2%B7legacio%CC%81%20Per%20L%27Horta%20al%20PATODHV\\_31-10-2016\\_finalpublic.pdf](http://perlhorta.info/sites/default/files/arxius/AI%C2%B7legacio%CC%81%20Per%20L%27Horta%20al%20PATODHV_31-10-2016_finalpublic.pdf)

estructura productiva muy deteriorada, tanto por errores y falta de iniciativa de los propios actores concernidos como por el impacto de una economía globalizada, que dibuja complejos escenarios a muchas regiones de la vieja periferia europea. A partir de diagnósticos bastante coincidentes, los actores públicos y privados deben hacer lo posible para superar deficiencias crónicas de la estructura productiva y el mercado de trabajo, evitar el riesgo de que la recuperación económica descance de nuevo sobre los sectores tradicionales de baja productividad (turismo y construcción), contribuir a “equipar” mejor al conjunto de la región (formación, inversión en I+D+i, hoy un sector desarticulado), fomentar la mayor presencia de I+D privada, reforzar la dimensión internacional, recuperar parte del tiempo perdido con nuevas inversiones en infraestructuras, y adaptar la estructura productiva a los retos de un futuro inmediato que hoy se presenta plagado de dificultades. En este sentido, la reciente creación de la Agencia Valencia de la Innovación, el impulso de Planes Territoriales Metropolitanos, el anuncio de inversiones muy necesarias a cargo del gobierno central (en especial en el Corredor Mediterráneo, puertos y aeropuertos), o la mejor utilización de programas europeos, son signos esperanzadores de que al menos existe un diagnóstico correcto de la situación y de los riesgos de futuro. Pero no debe olvidarse que el papel de la esfera pública, con ser importante, no es suficiente; que persisten déficit muy importantes en el terreno de la calidad institucional y de coordinación y cooperación entre gobiernos, y que es imprescindible una mayor implicación de la iniciativa privada y del conjunto de la sociedad si realmente se quiere evitar el riesgo de declive del área metropolitana y del conjunto de la región.

En segundo lugar, es necesario impulsar un nuevo modelo de ciudad y mejorar la coordinación y cooperación en la escala metropolitana. Los responsables públicos impulsan ahora planes a escala metropolitana que pueden incorporar mayor nivel de coherencia en la formulación de políticas con impacto territorial y ambiental en el área metropolitana. También se apuesta por nuevas estrategias de rehabilitación y de inversiones para dar alguna nueva función o utilidad a proyectos singulares con escasa rentabilidad económica y social. Es especialmente significativo el caso de parte de la Ciudad de las Artes y las Ciencias de Valencia o de la Marina de Valencia. La falta de proyecto una vez terminada la obra indica que no había una idea previa sobre el contenido, o que no existía una programación acorde con la entidad o el coste final de esas grandes infraestructuras culturales. La reutilización es una muy difícil

operación en ocasiones, puesto que, al arrastrar una deuda insostenible, los nuevos gestores solo pueden aspirar a equilibrar el presupuesto anual a la espera de renegociaciones o, en su caso, acuerdos de condonación de la deuda arrastrada. En algunos casos, parece que será posible reaprovechar y repensar las infraestructuras construidas infrautilizadas o abandonadas, otorgándoles nuevas funciones que den sentido a inversiones públicas tan cuantiosas mediante el impulso de proyectos empresariales innovadores, y recuperando espacio público para los ciudadanos. Al propio tiempo, aunque con mayor dificultad, se abre camino el impulso de iniciativas que confieran mayor coherencia a la escala metropolitana. El área metropolitana de Valencia participa de los mismos déficit de gobernanza históricos que el resto de áreas metropolitanas en España (FERIA, 2006; HILDENBRAND, 2017); una anomalía política e institucional con indudables repercusiones económicas, sociales, territoriales y ambientales que, al menos en aspectos sectoriales importantes, ahora se intenta superar en el caso valenciano.

Por último, desde la esfera pública se debe promover una nueva conexión entre ciudad, territorio, alimentación saludable y espacio agrícola periurbano. En definitiva, es necesario impulsar nuevas estrategias agroalimentarias que trasciendan el enfoque centrado en conservación del territorio y el paisaje. El cambio de ciclo político ha hecho realidad una condición necesaria, la posibilidad de disponer de un nuevo marco legal y de una visión metropolitana de los procesos, así como de la voluntad de mejorar los niveles de coordinación entre los actores políticos presentes en la realidad metropolitana, pero no es suficiente. La Huerta, como espacio singular periurbano, solo puede pervivir a partir de la apuesta por un nuevo modelo productivo en el que la pieza esencial sean los agricultores. Sin agricultores no subsistirá; y no habrá agricultores sin un modelo productivo asentado en una agricultura de proximidad que sea rentable y capaz de transitar desde una orientación tradicional hacia un nuevo modelo agroalimentario liderado por una nueva generación de agricultores y agricultoras. Si se insiste en que sea territorio de las clases medias urbanas, en espacio tematizado para ser visitado, en territorio al que se quiere hacer forzadamente depositario de referencias románticas o idílicas por parte de quienes no tienen relación física o jurídica con ese territorio, los espacios periurbanos que todavía persisten en estado razonable desaparecerán inexorablemente.

## 5. Bibliografía

- ALDERSON, A. S. & BECKFIELD, J. (2004). "Power and Position in the World City", *American Journal of Sociology*, Vol. 109, No. 4 (January 2004), pp. 811-851, <<http://dx.doi.org/10.1086/378930>>
- ANNONI, P. & DIJKSTRA, L. & GARGANO, N. (2017): The EU Regional Competitiveness Index 2016, Working Paper 2/2017, Directorate General for Regional and Urban Policy.
- ANTROP, M. (2005): "Why landscapes of the past are important for the future", *Landscape and Urban Planning*, 70, 21-34.
- BRUNET, R. (1989): *Les Villes 'Européennes'*. Paris: RECLUS-DATAR, La Documentation française, Paris.
- BURRIEL DE ORUETA, E. L. (2009): "La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009)" en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de diciembre de 2009, vol. XIII, nº 306. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-306.htm>.
- CAÑIZARES, M.C. (2017): "La población en el área metropolitana de Valencia: evolución reciente, distribución y situación actual", en Pitarch, M.D. (dir.): *Estructura, vida y gobierno en territorios complejos. El caso del Área Metropolitana de Valencia*, Valencia, ed. Tirant lo Blanch Humanidades, pp. 79-100.
- CARAVACA, I. & GONZÁLEZ-ROMERO, R., & LÓPEZ, P. (2017): "Crisis y empleo en las ciudades españolas", *Eure*, vol. 43, nº128.
- CASTELLS, M. (1996): *The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume I – The Rise of the Network Society*, Blackwell, Oxford.
- CATTAN N. & al. (1994): *Le système des villes européennes*. Paris, Anthropos, coll.Villes, 201 pp
- CONSELL VALENCIÀ DE LA INNOVACIÓ (2016): *El Sistema Valenciano de Innovación. Informe de situación*, Generalitat Valenciana, septiembre 2016
- Cucó, J. (2013): "Éxitos y perversiones en las fórmulas neoliberales. Los contrastes entre Barcelona, Bilbao y Valencia", en Cucó i Giner, J. (dir.): *La ciudad pervertida. Una mirada sobre la Valencia global*. Anthropos, Barcelona, pp. 213-232
- FERIA, J.M. (2006): *Los procesos metropolitanos. Materiales para una aproximación inicial*, Sevilla: Centro de Estudios Andaluces, Junta de Andalucía.
- GENERALITAT VALENCIANA (2016a): *Anteproyecto de Ley de la Generalitat de la Huerta de Valencia*. Disponible en: <http://www.habitatge.gva.es/documents/20557395/165101590/Anteproyecto+de+Ley+de+la+Huerta/eda61dd3-11aa-497fb64a-0228726b5a25;jsessionid=82CA09CAA002057F9798E258C46DAC5C>
- (2016b): Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de València. Disponible en: <http://www.habitatge.gva.es/web/planificacion-territorial-e-infraestructura-verde/participacion-publica-pat-huerta>
- CONSELLERIA D'HABITATGE, OBRES PÚBLIQUES I VERTEBRACIÓ (2016c): Documento de inicio del proceso de evaluación ambiental y territorial estratégica del plan de acción territorial metropolitano de Valencia, Valencia. Disponible en: <http://www.habitatge.gva.es/documents/20551069/163487143/01.2+Borrador+del+Plan+y+Documento+Inicial+Estrat%C3%A9gico+%28castellano%29/44eb1395-117a-430b-a8f1-b91b3bcec467>
- GIL-PAREJA, S. & LLORCA-VIVERO, R. & PICAZO-TADEO, A.J. (2016): "Crecimiento y productividad de la economía valenciana", en *Papeles de Economía Española*, nº 148, pp. 202-2015
- GIOBELLINA, B. (2012): "Procesos emergentes: de la Huerta Andaluza a la Huerta agroecológica del siglo XXI", en Romero J. & Francés M. (eds): *La Huerta de Valencia. Un Paisaje Cultural con Futuro Incierto*, pp. 173-196. Valencia: PUV.
- GOERLICH, F. (2017): *El empobrecimiento valenciano*, Valencia: Institució Alfons el Magnànim, CVEI.
- HARVEY, D. (2012): *Rebel Cities. From the right to the city to the urban revolution*. Brooklyn: Verso.
- HILDENBRAND, A. (2017): *Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas*, Valencia: Publicaciones de la Universidad de Valencia, Colección, Desarrollo Territorial.
- INNDAEA VALENCIA (2016): "València amplía a la sociedad civil el Pacto Local por la Innovación" <https://inndeavalencia.com/es/valencia-amplia-a-la-sociedad-civil-el-pacto-local-por-la-innovacion>
- LLOPIS, E. (2016): *La batalla de l'Horta*. Carcaixent: Sembra.
- MARTIN, R. (2011): "The local geographies of the financial crisis: from the housing bubble to economic recession and beyond", en *Journal of Economic Geography*, vol. 11 (4), pp. 587- 618.
- MATA, R. (2012): "¿Por qué proteger hoy la Huerta de Valencia?", en J. Romero & M. Francés (Eds), *La Huerta de Valencia. Un Paisaje Cultural con Futuro Incierto*, pp. 197-203. Valencia: PUV.
- MÉNDEZ, R. (2012): "Ciudades y metáforas: sobre el concepto de resiliencia urbana", en *Ciudad y territorio. Estudios Territoriales*, XLIV, nº 172, pp. 215-232
- (2013): *Las escalas de la crisis ciudades y desempleo en España*, Fundación 1º de Mayo, Madrid
- MONTIEL, A. (2012): "Expansión metropolitana y agricultura periférica. Tensiones y oportunidades en L'Horta de València", en Romero, J. & Francés, M. (eds.), *La Huerta de Valencia. Un Paisaje Cultural con Futuro Incierto*, pp. 137-157. Valencia: PUV.
- PALAOFOX, J. (2018): "Los valencianos después de la crisis: una economía de bajos salarios", *EldiarioCV.es*, sección Arguments. <https://www.eldiario.es/cv/arguments/valencia->



# **Hacer la ciudad metropolitana: segregación residencial y políticas urbanas en el ámbito metropolitano de Barcelona**

**ORIOL NEL·LO COLOM**

Departament de Geografia, Universitat Autònoma de Barcelona

**RESUMEN:** El artículo analiza la relación entre el proceso de metropolitización y la segregación residencial de la población en el ámbito metropolitano de Barcelona durante las últimas décadas. El trabajo se articula en cuatro apartados. En el primero se exponen los rasgos principales del proceso de metropolitización en Barcelona y su entorno durante los últimos cincuenta años. A continuación se detalla las características que la segregación residencial presenta en este ámbito, con especial referencia a su evaluación en el período inmediatamente anterior y posterior al inicio de la crisis económica del 2008. En tercer lugar, se analiza la cuestión del mercado de la vivienda, clave para la comprensión de las dinámicas de segregación. Finalmente, el último apartado explica cuáles han sido las principales políticas públicas desarrolladas en las dos últimas décadas en el campo de la rehabilitación urbana: la Llei de Barris de Catalunya y el Pla de Barris de Barcelona. Unas breves conclusiones y una extensa bibliografía cierran el trabajo.

**PALABRAS CLAVE:** Segregación residencial. Mercado de la vivienda. Políticas públicas. Metropolitización.

## **Building the metropolitan city: residential segregation and urban policies in the metropolitan area of Barcelona**

**ABSTRACT:** The article analyses the relation between the metropolitanization process and the residential segregation in the metropolitan area of Barcelona during the last decades. The work is divided into four sections. In the first, the main features of the metropolitan process in Barcelona and its surroundings during the last fifty years are exposed. The characteristics of residential segregation in this area are detailed later, with special reference to its evolution in the period immediately before and after the start of the 2008 economic crisis. Third, the issue of the housing market is analysed, as a key for understanding

---

Recibido: 04.05.2018; Revisado: 31.07.2018

Correo electrónico: [oriol.nello@uab.cat](mailto:oriol.nello@uab.cat). Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9526-4938>

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

segregation dynamics. Finally, the last section explains the main public policies developed in the last two decades in the field of urban rehabilitation: the "Llei de Barris de Catalunya" and the "Pla de Barris de Barcelona". The paper is completed by a few brief conclusions and an extensive bibliography.

**KEYWORDS:** Urban segregation. Housing market. Public policies. Metropolitan Dynamics.

## 1. Introducción

**E**l día 2 de diciembre de 1982 Pasqual Maragall tomaba posesión del cargo de alcalde de Barcelona. En su discurso de aceptación introdujo un pasaje en el que -al tiempo que trazaba un paralelismo entre la trayectoria de su familia y la evolución de la ciudad- planteaba los principales retos que, a su juicio, esta última debía afrontar:

"Soy hijo devoto y dolorosamente enamorado de una ciudad y de una familia que se parecen. No tengo otros títulos que esta procedencia. Estos y el haber tratado de estar a la altura de aquello que mis padres y mis conciudadanos me han enseñado. Mi abuelo nació en el barrio de la Ribera y en una generación pasó a vivir fuera de las murallas, en la calle de Trafalgar, en el Eixample y en Sant Gervasi. Si nuestros abuelos dieron aquel salto gigantesco, nuestra generación, estoy convencido de ello, hará la ciudad metropolitana, y la hará con respeto, con este urbanismo de zurcidora que hemos ido definiendo, cerrando las heridas de la expansión sin freno de los años sesenta, poniendo en común la voluntad de todos los pueblos y las ciudades metropolitanas" (MARAGALL, 1982).

En los albores de la democracia municipal, podía afirmarse pues que para el gobierno de la ciudad lo más perentorio era afrontar una doble tarea. Por una parte, se debían restañar las fracturas físicas y sociales heredadas, en buena medida, del desarrollo acelerado de la segunda mitad del franquismo. Al mismo tiempo, para afrontar dicho reto era necesario construir –"con respeto", con "urbanismo de zurcidora"- la ciudad metropolitana. La segregación urbana y la metropolitanización aparecían así como dos variables de un mismo problema.

Casi cuatro décadas han transcurrido desde el retorno de la democracia al gobierno de las ciudades en España. Las dinámicas urbanas han convertido el área de Barcelona, con sus cinco millones de habitantes, en una de las principales metrópolis europeas. Las políticas urbanas desarrolladas en la ciudad y en su entorno han atraído, por su magnitud y sus efectos, la atención internacional. Sin embargo, los retos planteados por la segregación de los grupos sociales en el espacio urbano no solo subsisten sino que, en ocasiones, se agravan. Más todavía, el carácter metropolitano de este fenómeno se ha

visto plenamente confirmado, sin que se acabe de disponer de los instrumentos políticos y administrativos para hacerle frente.

El presente artículo se propone analizar, precisamente, la relación entre las dinámicas metropolitanas, la segregación residencial y las políticas urbanas desarrolladas en el área de Barcelona durante las últimas décadas. Para ello, el texto se divide en cuatro apartados. Primeramente, se recuerdan los rasgos principales del proceso de metropolitanización en Barcelona y su entorno. En segundo lugar, se describen las características que la segregación presenta en este ámbito. A continuación, se analiza la cuestión del mercado de la vivienda, clave para la comprensión de las dinámicas de segregación. Finalmente, el último apartado explica cuáles han sido las principales políticas públicas destinadas a hacer frente a los efectos de la segregación en el área de Barcelona: la Ley de Barrios de Catalunya y el Plan de Barrios de la ciudad de Barcelona. Unas breves conclusiones cierran el artículo.

## 2. Proceso de metropolitanización y desigualdades sociales

En las últimas cuatro décadas la economía catalana ha visto transformarse de manera radical su estructura. La actividad industrial, que había sido el sector induktor del crecimiento a lo largo de todo el siglo XIX y los tres primeros cuartos del siglo XX, ha perdido peso relativo de forma acelerada, mientras los servicios se han convertido en la fuente principal de ocupación. Así, si todavía a mediados de los años setenta del siglo pasado 4 de cada 10 trabajadores catalanes se encontraban ocupados en la industria, hoy lo son menos de 2 de cada 10. Esta transformación estructural de la actividad económica se ha visto acompañada de un impulso substantivo en el proceso de urbanización. Uno de los rasgos principales de este ha sido la afirmación de la metropolitanización, es decir de aquella dinámica a través de la cual el territorio se ha hecho crecientemente interdependiente, la urbanización ha tendido a dispersarse y se ha producido un cierto debilitamiento de las jerarquías espaciales (NEL·LO & LÓPEZ, 2016).

Allí donde las dinámicas metropolitanas han

alcanzado sin duda una más alta intensidad es el entorno de la ciudad de Barcelona. Como es bien sabido, la industrialización se caracterizó, a lo largo del siglo XX por impulsar una acentuada concentración de la población y la actividad sobre el territorio, que en Cataluña como en el conjunto de la Península Ibérica, alcanzó su paroxismo en el período de “expansión sin freno” de 1959-1975. Como resultado de ello, en aquel último año Barcelona y una treintena de municipios de su entorno inmediato albergaban ya, sobre apenas el 2% del territorio de Cataluña, algo más tres

millones de habitantes, exactamente el 53,2% de la población del país. Desde entonces, a través de un proceso que remite, de forma plástica, a la metáfora implosión/explosión -utilizada ya en relación con la urbanización por Henri Lefebvre y retomado recientemente por NEIL BRENNER (2014)- las redes urbanas han tendido a extenderse hasta integrar plenamente la totalidad del territorio catalán, dando lugar a configuraciones del tipo “urbanización regional” o “urbanización extensa” (INDOVINA, 2009; SOJA, 2016; NEL·LO, 2001).

	1975	1996	2017	Superficie km <sup>2</sup>	Municipios
Barcelona	1.751.136	1.508.805	1.620.809	101,35	1
Resto AMB	1.262.511	1.410.805	1.626.472	534,49	35
AMB	3.013.647	2.919.610	3.247.281	635,84	36
Resto RMB	1.006.066	1.308.438	1.830.514	2.606,34	128
RMB	4.019.713	4.228.048	5.077.795	3.242,18	164
Resto Catal.	1.640.659	1.861.992	2.478.035	28.865,79	784
Cataluña	5.660.372	6.090.040	7.555.830	32.107,97	948

FIG. 1/ Evolución de la población de la región metropolitana de Barcelona, por ámbitos territoriales (1975-1996-2017)

Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón de Habitantes, IDESCAT, y Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya..

Las eventuales delimitaciones de las intensidades metropolitanas en el interior de dicho espacio resultan, por definición, controvertidas. Si quisiéramos adoptar una definición clásica, basada el estudio de la movilidad cotidiana por motivos ocupacionales, el ámbito metropolitano estricto se extendería hoy sobre el territorio comprendido entre los ríos Tordera y Foix, entre la Serralada Prelitoral y el mar. Se trata de un ámbito que se corresponde aproximadamente al comprendido en el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona de 2010 y contraria, por lo tanto, con una superficie de 3.242 km<sup>2</sup> y una población de 5.077.795 habitantes. Así, el ámbito metropolitano estricto correspondería a un 10% del territorio catalán y albergaría, en 2017, el 67,2% de su población. Como se ha indicado, la integración del territorio se ha visto acompañada por una notable dispersión de la urbanización (NEL·LO

& LÓPEZ, 2016): se ha calculado que en el año 1977 unas 56.000 de las 324.000 ha de la región metropolitana barcelonesa se encontraban cubiertas por usos urbanos; en 2006 eran ya más de 80.000, con un incremento extraordinario de más del 40% en apenas 30 años.

La región metropolitana barcelonesa contiene así más de dos tercios de los habitantes de Cataluña y representa un peso aproximado equivalente en términos de ocupación y producto, contándose, con ello, entre las diez principales regiones metropolitanas de Europa. Bien es verdad que la delimitación apuntada podría ser discutida, tanto por lo que a los criterios adoptados como a los resultados obtenidos se refiere. Así, diversos autores han subrayado la tendencia a la integración funcional de territorios situados fuera de la región metropolitana estricta (como

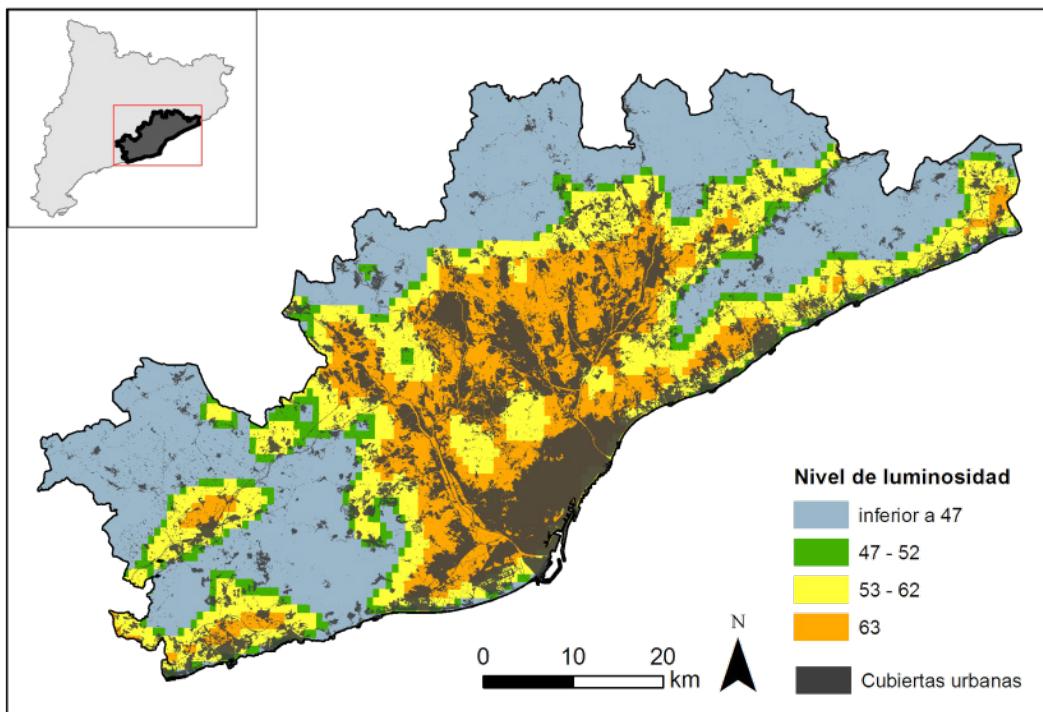


Fig. 2/ **Región Metropolitana de Barcelona. Cubiertas urbanas y niveles de luminosidad urbana (2012)**

Fuente: Elaboración propia a partir de CREAF, Mapa de Cobertes del Sòl a Catalunya e imagen satelital de la NOAA.

los entornos de las ciudades de Manresa, Igualada o el Vendrell). Asimismo se ha indicado que la utilización de otros parámetros –como la movilidad de fin de semana o la vinculada al uso de determinados servicios, por poner solo dos ejemplos- vendría a confirmar la existencia de unas redes metropolitanas mucho más vastas, de alcance efectivamente regional, por lo menos (TRULLÉN & Boix, 2003). Sea como fuere, aquello que aquí nos interesa señalar es la existencia de un intenso proceso de metropolitanización en el entorno barcelonés que ha venido a alterar de manera decisiva la estructura de los asentamientos, los usos del territorio, los requerimientos para su gestión, el empleo de los recursos naturales y la energía, así como la relación entre las configuraciones espaciales y las desigualdades sociales. Este último aspecto es el que corresponde examinar aquí con mayor atención.

La literatura ha mostrado que desde inicios de los años ochenta, en paralelo con el avance del proceso de metropolitanización, se produjo en el conjunto de la sociedad metropolitana barcelonesa una cierta reducción de las desigualdades en los niveles de renta y bienestar

de los ciudadanos (SUBIRATS, 2012; TRULLÉN, 2014). Las causas de esta tendencia, que no corresponde entrar a dilucidar aquí, tuvieron relación, en términos generales, con la mejora en las condiciones del mercado laboral y, en particular, con la progresiva implantación de los beneficios del Estado del bienestar en el ámbito de la salud, de las pensiones y de la asistencia social, así como con la acción de los gobiernos locales en el ámbito de los servicios y las políticas urbanas (NEL·LO & LÓPEZ, 2016).

Desde el punto de vista territorial, esta evolución se vio acompañada por una cierta reducción de las desigualdades en cuanto al acceso a la renta y los servicios entre las comarcas catalanas (FERNÁNDEZ, 2000). De esta manera, en 1996 la distancia entre la comarca más rica y la más pobre en términos medios de renta familiar disponible bruta era apenas de 1 a 1,5. Además, la distribución de la renta desmentía ya claramente en aquel momento los tradicionales estereotipos sobre la oposición entre una Cataluña urbana y rica frente una Cataluña rural y empobrecida, al menos en términos de ingresos per cápita.

En el ámbito metropolitano, la reducción de las desigualdades territoriales durante los años

ochenta y noventa se hizo patente tanto en el interior de la ciudad central como en los ámbitos de su entorno y, también, a través de la aproximación de las rentas medias per cápita de Barcelona y de las llamadas coronas metropolitanas. En efecto, por razón de la evolución de la población y la actividad, estas partían de unas rentas medias notablemente inferiores a las de la ciudad central. Sin embargo, en las dos últimas décadas del siglo XX, la evolución general a la que se ha aludido más arriba, combinada con las migraciones metropolitanas y con las nuevas políticas urbanas impulsadas por las administraciones, tuvieron por efecto una destacada reducción de las desigualdades entre estos territorios: así, entre 1984 y 1994 la renta familiar media de la primera corona metropolitana pasó de representar el 74,3% al 80,5% de la renta media de la ciudad de Barcelona, y entre 1989 y 1994 la segunda corona vio progresar su renta media, asimismo, de un 79,8% a un 87,1% respecto a la capital (SUBIRATS, 2012).

Esta evolución positiva en cuanto a la reducción de las desigualdades sociales y territoriales parece haber conocido una inflexión pronunciada en los últimos años y, en especial, desde el inicio de la crisis económica en 2008. El incremento del paro, el aumento de la precariedad laboral, las dificultades en el mantenimiento de los servicios públicos y la extensión de la pobreza, acompañados por las tensiones en el mercado inmobiliario derivados del ciclo 1996-2007, han resultado en un incremento de las desigualdades y la segregación urbana. Esto se ha expresado a través de la emergencia de dos fenómenos: el porcentaje de hogares que viven en riesgo de pobreza se ha incrementado hasta alcanzar cerca de una quinta parte del total y la distancia que separa los grupos más acomodados de los más desfavorecidos tiende a ensancharse (TRULLÉN, 2014; SARASA & PORCEL & NAVARRO, 2013; NEL·LO & DONAT, 2014).

### 3. La segregación residencial, reflejo y causa de las desigualdades

Desde el punto de vista territorial, el agravamiento de las desigualdades ha resultado en un incremento de la segregación espacial, es decir, de la tendencia de los grupos sociales a separarse entre sí en el espacio urbano en función de su renta. Se trata, como es bien sabido, de una tendencia común, en el actual período, a la

evolución de buena parte de las principales ciudades europeas (TAMMARU & al, 2016). Los mecanismos que impulsan dicho fenómeno han sido ampliamente estudiados y explicados: en un contexto urbano caracterizado por la existencia de importantes diferenciales de precios, accesibilidad y calidad urbana, la capacidad de escoger lugar de residencia es una función de la renta de las personas y las familias. Esto lleva, en principio, a los grupos sociales que disponen de menos recursos a concentrarse allí donde los precios son más bajos y la calidad urbana –en términos de urbanización, vivienda, servicios y accesibilidad- resulta inferior. Los miembros de los grupos sociales con más alta capacidad adquisitiva, en cambio, gozando de mayores posibilidades para escoger, suelen acabar concentrándose allí donde, a cambio de precios más elevados de suelo y vivienda, pueden gozar de una alta calidad urbana, mejores servicios y las ventajas de residir entre sus pares (HARVEY, 1973; SECCHI, 2013; OBERTI & PRETECEILLE, 2016; NEL·LO, 2016).

Por lo que se refiere a la evolución de la segregación residencial en la región metropolitana de Barcelona, se dispone de diversos estudios recientes (PORCEL, 2016; GALEANO, 2016; BLANCO & NEL·LO, 2018). Uno de ellos, la investigación Barris i crisi, ofrece, a los efectos que aquí interesan, tres ventajas importantes: aportar datos para el conjunto de la región metropolitana de Barcelona y de Cataluña; referirse a un período temporal extenso; así como estudiar el conjunto de la población y no solo el comportamiento de un grupo social respecto al resto. El trabajo ha analizado la evolución de la disposición de los grupos sociales sobre el territorio metropolitano, estudiando, a nivel de sección censal, el comportamiento de cuatro variables estrechamente relacionadas con la renta: el porcentaje de población en situación de paro, el porcentaje de población extranjera, el valor catastral de las viviendas y su superficie<sup>1</sup>. Esto ha permitido clasificar las cerca de 3.500 secciones censales existentes en la región metropolitana en tres categorías: las secciones que presentan situaciones de segregación inferior, las que se encuentran en situaciones de segregación superior y las que se hallan en una situación intermedia (DONAT, 2017; BLANCO & NEL·LO, 2018; NEL·LO, 2016).

La lectura de los resultados de dicha investigación permite aproximarse al carácter y la evolución del fenómeno de la segregación, explorar cuáles son los grupos sociales más particularmente

<sup>1</sup> El detalle de la metodología empleada en la investigación Barris i crisi para el estudio de la segregación puede verse

en JIMÉNEZ & DONAT (2018).

afectados por ella, medir la amplitud de las situaciones extremas y estudiar sus patrones de distribución espacial. La Fig. 3 y la Fig. 4 resumen los datos más destacados de este análisis para

conjunto del territorio de la región metropolitana de Barcelona. Veamos con algún detalle cuales son las principales conclusiones que de ellos se desprenden (NEL·LO, 2018a).

	Secciones Barrios Vulnerables		Secciones Barrios Acomodados		Crecimiento		Población Barrios Vulnerables		Población Barrios Acomodados	
	2001	2012	2001	2012	Vuln.	Acom.	2001	2012	2001	2012
Absoluto	166	352	58	262	186	204	166.429	440.592	83.451	367.547
Relativo	4,8%	9,7%	1,7%	7,3%	112%	351,7%	3,8%	8,7%	1,9%	7,3%

Fig. 3/ **Secciones censales con valores extremos de segregación inferior y superior. Región Metropolitana de Barcelona, 2001-2012**

Fuente: Elaboración propia a partir de *Barris i crisis* (BLANCO & NEL·LO, 2018)

En primer lugar, por lo que a su carácter se refiere, la segregación aparece, evidentemente, como un fenómeno estructural, que antecede claramente la crisis. Sin embargo, en el período 2001-2012 –que se corresponde con la fase culminante de la burbuja inmobiliaria y los primeros años de la crisis económica (BURRIEL, 2008)- el número de secciones censales que presenta valores extremos de segregación ha tendido a incrementarse de forma acentuada. Así, si en el año 2001 el número de secciones censales con valores extremos de segregación –ya sea inferior (barrios vulnerables), ya sea superior (barrios acomodados)- era de 224 sobre 3.474 (6,4%), en el año 2012 alcanzaba ya a 614 sobre 3.612 (17%).

La segregación ha sido descrita a menudo como un fenómeno que concierne solo a los grupos sociales desfavorecidos. Los datos muestran, por el contrario, que afecta a todos los grupos sociales. Más todavía, la tendencia de los grupos sociales acomodados a separarse del resto –aquellos que, en otro contexto, ha sido denominado “la secesión de los ricos” (ARIÑO & ROMERO, 2016)- ha resultado más acentuada incluso que el confinamiento de los más desfavorecidos. De este modo, el número de secciones censales con valores extremos por lo que se refiere a su vulnerabilidad creció, entre 2001 y 2012, de 166 a 352 (del 4,8% al 9,7% del total), mientras que las correspondientes a los barrios acomodados aumentaban aún más, tanto en términos absolutos como relativos, pasando de 58 a 262 (del 1,7% a 7,3%).

Por lo que a las magnitudes demográficas de la

segregación extrema se refiere, la población de la región metropolitana barcelonesa que residía en barrios vulnerables era de 166.429 personas el año 2001 y de 440.592 en 2012. Por su parte, quienes habitaban en secciones censales con valores extremos de segregación superior pasaron de 83.451 a 367.547 personas en los mismos años. Esto implica que, en 2012, 1 de cada 6 habitantes de la Barcelona metropolitana residía en un área con situación de segregación elevada, ya fuera superior o inferior. Bernardo Secchi ha aludido de la dualidad “ciudad de ricos, ciudad de pobres” para referirse a este tipo de fenómenos (SECCHI, 2013). Si se quisiera seguir con esta imagen, simplificadora pero expresa, en la región metropolitana se podrían definir, en términos de segregación, dos grandes ciudades discontinuas sobre el territorio: la primera, correspondiente a los barrios vulnerables, tendría un volumen de población equivalente al de la ciudad de Murcia; la segunda, la de los barrios acomodados, albergaría aproximadamente los mismos habitantes que la ciudad de Bilbao.

La localización de los barrios con valores extremos tiende a mantenerse en el tiempo, aun cuando, en términos generales, la intensidad de la segregación se incrementa y la extensión de las áreas concernidas por situaciones extremas de uno u otro tipo se expande. El mapa adjunto, que no podemos comentar aquí en detalle, muestra bien a las claras la concentración de barrios vulnerables a levante y a poniente de la conurbación central –en particular, sobre los ejes del Besós y de la carretera de Collblanc-, así como en los polígonos de vivienda y barrios

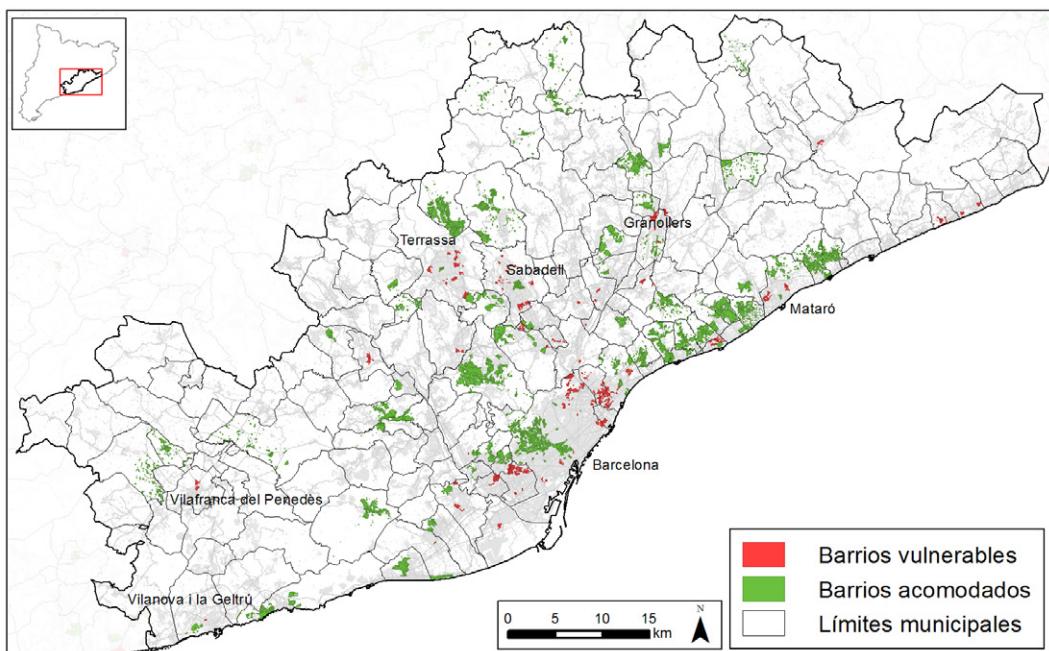


FIG. 4/ Barrios vulnerables y acomodados en la Región Metropolitana de Barcelona, 2012

Fuente: Barris i crisi (BLANCO & NEL·LO, 2018)

nacidos de procesos de urbanización poco regulada en los entornos de la mayores ciudades de la región metropolitana –Mataró, Granollers, Sabadell, Terrassa o Vilafranca del Penedès. En el otro extremo, los barrios más acomodados se encuentran en los distritos de l'Eixample, les Corts y Sarrià-Sant Gervasi de la capital, prolongados hacia el Baix Llobregat por el eje de la Diagonal y en la vertiente vallesana de la sierra de Collserola, así como en los pueblos del Maresme encaramados a la Serralada Litoral y de municipios del Vallès como Matadepera, Castellar o Sant Quirze, que constituyen de hecho barrios acomodados de las grandes ciudades de esta área.

#### 4. La cuestión de la vivienda: factor determinante de la dinámica de segregación

El incremento de la segregación durante los últimos años guarda, como se ha indicado, relación con la evolución de la distribución de la renta. Ahora bien, otro factor resulta igualmente determinante: el mercado de la vivienda (NEL·LO, 2012 y 2018). Este ha conocido importantes tensiones, que comportaron en primer lugar un aumento extraordinario de los precios: en

el período 1996-2006 tanto en la ciudad de Barcelona como en el resto del área metropolitana los precios de la vivienda de obra nueva se triplicaron, para perder posteriormente cerca del 40% de su valor en el período 2007-2014 (AMB, 2010 y 2016). A partir de este último año los precios parecen remontar con fuerza, tanto por lo que se refiere a la obra nueva, como a la segunda mano y el alquiler, que han aumentado, respectivamente, 19,7%, 43,1% y 28,7% entre 2014 y 2017, según datos del OBSERVATORI METROPOLITÀ DE L'HABITATGE (2018).

El aumento acumulado de los precios se aparta, con mucho, de la evolución de la capacidad adquisitiva media de la población. Así, pese a la mejora que ha supuesto la evolución posterior a 2008, el esfuerzo económico necesario para acceder a una vivienda de compraventa se encuentra muy por encima de las posibilidades de buena parte de los hogares: en 2017, un hogar que ingresara 2,5 veces el Salario Mínimo Interprofesional debería destinar el 54,9% de sus ingresos para adquirir una vivienda de precio medio en la ciudad de Barcelona o el 40,7% en el conjunto de la provincia (OMHB, 2018). Por otra parte, diversas características del mercado inmobiliario contribuyen a dificultar el acceso a la vivienda. El primero es, sin duda, el predominio avasallador de la propiedad como régimen de

tenencia, que confiere una muy notable rigidez al mercado. Según el Censo de Vivienda de 2011, 7 de cada 10 viviendas principales del Área Metropolitana de Barcelona eran de propiedad y, de acuerdo con la Encuesta de Condiciones de Vida y Hábitos de la Población de 2016, solo el 19,3% de la población vivía en régimen de alquiler. A ello se suma la ausencia de un parque de vivienda pública o protegida con capacidad de dar respuesta a las necesidades de los sectores con menor capacidad adquisitiva de la población y de incidir de manera efectiva sobre los precios. Se trata, como es bien sabido, de un rasgo común a toda España, donde las políticas de vivienda han estado más orientadas a favorecer el acceso a la propiedad que a constituir un parque estable de vivienda asequible. Como consecuencia de ello, en el área metropolitana barcelonesa, la vivienda destinada a políticas sociales no supera el 2% del parque residencial, porcentaje que es uno de los más reducidos entre las grandes ciudades europeas (OMHB, 2018).

A la rigidez del mercado y la escasez de la vivienda pública o protegida se ha sumado, en las últimas décadas, la incidencia de los factores demográficos. Como ha demostrado Carles Donat, tres factores de índole demográfica contribuyeron a empujar a la alza la demanda de vivienda durante el período 1996-2007: la llegada a la edad de emancipación de las generaciones del baby boom de los años sesenta y setenta, la gran oleada migratoria vinculada al crecimiento económico y la disminución del número de miembros del hogar (NEL·LO, 2012; DONAT, 2012 y 2014). Con el advenimiento de la crisis la evolución de dichos factores ha conocido una inflexión importante, especialmente por la reducción de los flujos migratorios y el freno a la disminución del tamaño de los hogares.

Sin embargo otros factores que se podrían denominar exógenos han venido a incidir sobre la demanda. El primero es, sin duda, la financiarización de los mercados inmobiliarios, resultado de la creciente tendencia a la adquisición de inmuebles más por su valor de cambio que por su valor de uso. Se trata de un fenómeno, común a buena parte de las grandes ciudades europeas, cuya incidencia es difícil de medir. Sin embargo, el hecho que en el tercer trimestre de 2017 el 17,8% de transacciones inmobiliarias efectuadas en el Área Metropolitana de Barcelona haya sido realizada no por personas físicas sino por personas jurídicas puede dar una idea de su alcance (OMHB, 2018). Otro elemento que ha venido a impulsar la demanda de vivienda es la presencia creciente de población que reside de manera estacional en la ciudad: profesionales, estudiantes y visitantes. Su impacto más

evidente es la incidencia del alojamiento turístico en el mercado residencial. Se trata, como es sabido, de un fenómeno relativamente nuevo, vinculado a la proliferación del alquiler temporal a través de plataformas digitales. Su evolución ha sido muy acelerada: se estima que el número de apartamentos completamente destinados a usos turísticos solo en la ciudad de Barcelona se acerca a los 15.881, de los cuales 9.606 disponen de licencia municipal, mientras el resto opera sin licencia (BUHIGAS, CRUZ & DUATIS, 2016). Según datos del Ayuntamiento la frecuentación de apartamentos turísticos, muy minoritaria en 2010, alcanzaba ya en 2015 las 9,5 millones de pernoctaciones (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 2016). Por otra parte, se estima que la rentabilidad derivada del alquiler de este tipo de apartamentos resulta entre 2,3 y 4,1 veces superior a la del alquiler tradicional destinado a vivienda habitual (BUHIGAS, CRUZ & DUATIS, 2016). Aun cuando la oferta se encuentra muy concentrada en los barrios centrales, el impacto de esta actividad irradia sin duda los precios del mercado de alquiler en el conjunto de la ciudad.

En este contexto, el alquiler residencial ha pasado a ser un indicador privilegiado de las tendencias y las tensiones del mercado inmobiliario. Aunque, como se ha explicado, se trata de un régimen de tenencia que se encuentra en posición subalterna respecto al de la propiedad, diversos factores contribuyen a conferirle ahora una notable visibilidad. En primer lugar, el esfuerzo económico de quienes viven en este régimen resulta muy elevado en términos comparativos. Según datos del Observatorio Metropolitano de la Vivienda, un hogar de alquiler en el Área Metropolitana en 2016 debería destinar, por media, 789€ mensuales a gastos de vivienda (alquiler, suministros y gastos de comunidad), prácticamente lo mismo que dedica un hogar que esté accediendo a la propiedad (amortización del préstamo, suministros, gastos de comunidad y IBI), el cual pagaría, en términos medios 798€. Al ser, en términos medios, la renta de los hogares que viven en alquiler más baja que la del resto, esto implica que quienes residen en este régimen deben hacer un esfuerzo económico medio muy superior a quienes están accediendo a la propiedad: el 43,7% de la renta familiar disponible para quienes viven en alquiler frente a 17% de la misma para quienes están accediendo a la propiedad (OMHB, 2018).

Debe destacarse que esta problemática afecta en particular a determinados sectores de la población puesto que la precarización de las condiciones laborales y las restricciones de acceso al crédito hipotecario empujan los sectores menos solventes de la demanda hacia el alquiler. Esta

tendencia fue especialmente notable en los años más agudos de la crisis económica: el año 2011, según datos a la Enquesta de Condicions de Vida i Hàbits de la Població, el 28,2% de la población del área metropolitana llegó a vivir en régimen de alquiler. Desde entonces, la proporción ha disminuido hasta alcanzar, como se ha dicho, el 19,3% en 2016. Sin embargo, la población joven que se incorpora al mercado inmobiliario acaba optando, *nolens volens*, por el alquiler: según datos de la Enquesta de Joventut de Catalunya 2017, el 74,1% de los jóvenes de 15 a 34 años había optado, en el momento de su primera emancipación, por una vivienda de alquiler, muy por encima de quienes accedieron a su primera vivienda a través de la compra (solo el 14,7%). Los datos muestran una drástica reducción de la opción de compra respecto a los encuestados cinco años antes, en 2012: entonces el 34,2% había optado por la compra en el momento

de su emancipación y solo el 54,4% por el alquiler (mientras el resto había ido a residir en viviendas cedidas, heredadas u otras). La opción del alquiler resulta muy superior en la región metropolitana que en el resto del territorio catalán y especialmente en la ciudad de Barcelona, donde el 87,4% de los jóvenes que allí residían en 2017 se había emancipado en régimen de alquiler y solo el 5,2% en régimen de propiedad (GOMÀ & NEL·LO, 2018).

En este marco los diferenciales de precio del alquiler condicionan de manera directa las dinámicas de segregación urbana: los precios actúan como un filtro que permite a los miembros de determinados grupos sociales asentarse en unas partes del ámbito metropolitano y les impiden el acceso a otros, en función de su renta. La medida de dicho fenómeno no es simple, aunque se disponga de algunos estudios recientes de

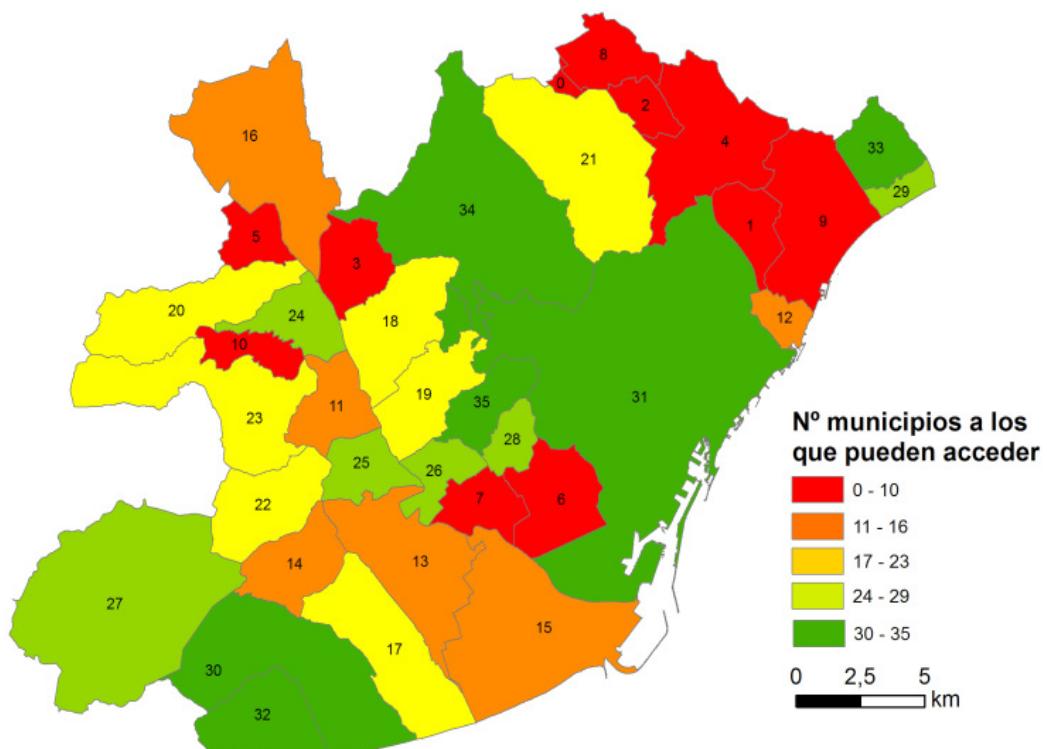


FIG. 5/ **Municipios a los que los residentes de cada municipio del Área Metropolitana de Barcelona podrían desplazarse manteniendo o mejorando los costes de alquiler. Precios medios, 2016**

Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación estadística de las fianzas del alquiler de INCASOL, precios medios anuales de alquiler en los municipios del Área Metropolitana de Barcelona, 2016.

mucho interés basados en el nivel de estudios de los ciudadanos que se asientan o dejan determinados barrios de la ciudad (LÓPEZ-GAY, 2017). Una aproximación sencilla, pero ilustrativa de cómo operan los patrones territoriales de la segregación, consiste en comparar los precios medios de alquiler entre los diversos municipios del área metropolitana. A partir de aquí, se puede determinar el número de localidades a las cuales los residentes de cada municipio podrían trasladarse manteniendo o reduciendo, en términos medios, los recursos que en la actualidad su hogar destina al pago del alquiler. El ejercicio -cuyos resultados pueden leerse en el FIG. 5- muestra bien a las claras la diversa

capacidad de escoger lugar de residencia que, en términos medios, tienen los residentes en los diversos municipios de la ciudad metropolitana.

Como puede observarse, una familia residente en Barcelona podría mejorar su situación, por lo que al gasto medio de alquiler se refiere, desplazándose a prácticamente cualquier municipio del área metropolitana. En mejor situación se encontrarían sólo quienes vivieran en alquiler en municipios como Tiana, Sant Cugat del Vallès, Sant Just Desvern, Castelldefels, y quisieran migrar dentro del área metropolitana. En cambio, los residentes en la práctica totalidad de los municipios del eje del Besós y del Ripoll

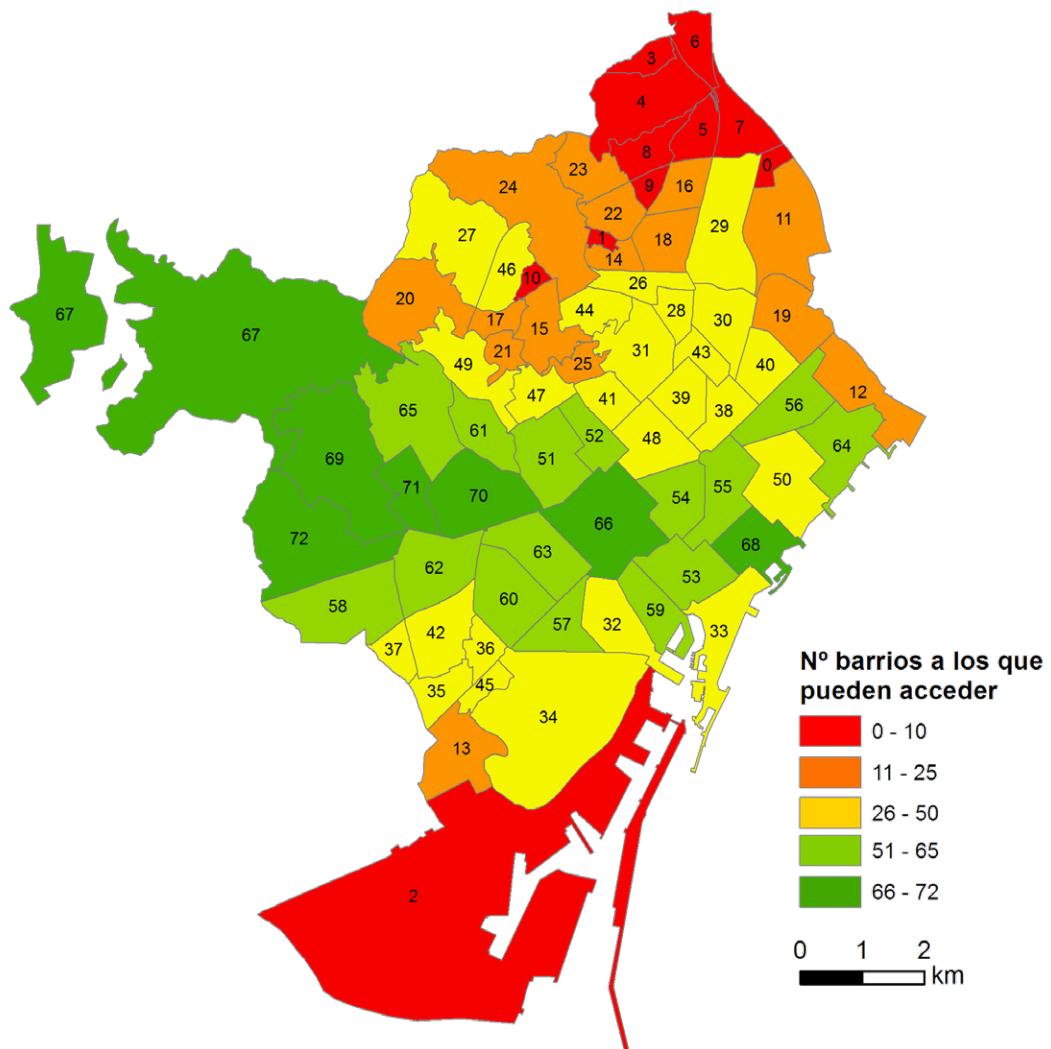


FIG. 6/ Barrios a los que un residente de cada barrio de Barcelona podría desplazarse manteniendo o mejorando los costes de alquiler. Precios medios, 2016

Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación estadística de las fianzas del alquiler de INCASOL, precios medios anuales de alquiler en los barrios de Barcelona, 2016.

–Badia del Vallès, Barberà del Vallès, Ripollet, Montcada i Reixac, Santa Coloma de Gramenet, Sant Adrià del Besòs y Badalona- tendrían muy escasas opciones de desplazarse si quisieran rebajar el alquiler que pagan. Por ejemplo, un residente de Santa Coloma de Gramenet que pagara el alquiler medio de esta localidad solo podría mejorar su situación migrando a Badia del Vallès. En situación similar se encontrarían, en términos medios los habitantes de l'Hospitalet o Cornellà de Llobregat.

A efectos de las dinámicas de segregación y por lo que al mercado de alquiler se refiere, el primer grupo de municipios se erige como aquello que López-Gay ha denominado un área “exclusiva y excluyente” respecto a buena parte de los residentes de la región metropolitana. De hecho, se ha mostrado que para pagar un alquiler medio en municipios como Sant Cugat del Vallès, Tiana o Castelldefels dedicando a ello no más del 30% de la renta disponible, un hogar debería contar con ingresos superiores a los 2.800 € mensuales (OMHB, 2018). Así, estos municipios devienen también inasequibles para buena parte de su propia población. En el otro extremo, los residentes de municipios como los del eje del Besòs se ven confinados en su propio territorio si no quieren ver empeorar su situación por lo que a los gastos de alquiler se refiere. Más todavía, se ven probablemente abocados a acoger un volumen creciente de población de escasos recursos, ya que un hogar que cuente con menos de 2.000 € al mes, solo podrá residir en municipios de este tipo si no quiere dedicar al pago del alquiler más del 30% de sus ingresos.

Sería erróneo, sin embargo, transmitir la impresión de que la situación en el interior de cada municipio del ámbito metropolitano es homogénea. Es cierto que, como se ha expuesto en el apartado anterior, las dinámicas metropolitanas llevan en muchas ocasiones a municipios enteros a especializarse socialmente en función del conjunto. Pero esto no priva a cada uno de ellos de una cierta diversidad que es especialmente patente en las localidades más pobladas. El caso más destacado es sin duda el de la ciudad de Barcelona. Aquí, tal como puede verse en el FIG. 6, se reproduce, a escala de ciudad, una situación similar a la del área metropolitana en su conjunto. Las áreas exclusivas y excluyentes, a las que los habitantes que viven en alquiler en otros barrios de la ciudad no podrían desplazarse sin elevar notablemente los costes en materia de vivienda se concentran sobre todo en los distritos de Sarrià-Sant Gervasi, Les Corts, L'Eixample y, en menor medida, en Sant Martí. En términos medios, ir a vivir a barrios como Sant Gervasi, Tres Torres o Pedralbes supondría un incremento

del coste del alquiler para quienes hoy residen en régimen de alquiler en 70, 71 y 72 respectivamente, de los 73 barrios de la ciudad. Desfavorable sería también la comparación de los costes de la Dreta de l'Eixample y de la Vila Olímpica con 66 y 68 de los barrios de la ciudad, respectivamente. En cambio, quienes alquilan en Nou Barris, la Marina o Bon Pastor tienen muy pocas opciones de encontrar alquileres más asequibles fuera del propio barrio si quieren mantenerse dentro de la ciudad. De nuevo, según datos del OMHB, Nou Barris es el único distrito de Barcelona en el que, si se cuenta con ingresos inferiores a 2.000€ al mes, es posible residir sin dedicar más del 30% de los mismos al pago del alquiler. En Barcelona y su área metropolitana, el juego de la renta urbana permite a unos almorzar, si lo desean, a la carta, mientras otros deben conformarse con el plato del día. En buena medida, la segregación urbana es la expresión palpable de esta diversa libertad de elección.

## 5. Las políticas públicas de rehabilitación: la Ley de Barrios de Cataluña y el Plan de Barrios de Barcelona

La evolución de la segregación residencial en la Barcelona metropolitana, cuyos principales rasgos se han descrito en los anteriores apartados, no constituye solo el reflejo de las desigualdades sociales existentes sino un poderoso mecanismo a la hora de mantenerlas, reproducirlas y ampliarlas. En efecto, aun cuando la causalidad de estos fenómenos siempre resulta discutible, los autores coinciden en afirmar que la segregación tiene relevantes efectos sobre las condiciones de vida de la población, la educación, la salud y los recursos disponibles por parte de las administraciones locales (NEL·LO, 2016; MEHDIPANAH & al., 2014; GOMÁ & MUÑOZ, 2018).

En efecto, las personas y los hogares con menores recursos y, por ende, más necesitados de apoyo público, tienden a localizarse allí donde los precios de la vivienda son más bajos o también allí donde la informalidad del mercado permite mayor hacinamiento. En términos generales, esta vivienda se encuentra localizada en aquellas partes del ámbito metropolitano que acumulan mayores déficits urbanísticos, menor calidad urbana, peores condiciones del parque residencial y menores recursos para la prestación de servicios. La separación de los grupos sociales sobre el territorio en función de su renta contribuye así a empeorar las condiciones de vida de la población más vulnerable en términos

sociales, representa una barrera a la igualdad de oportunidades y consolida la desigualdad social.

Para alterar de manera sustantiva dicha situación se requerirían obviamente políticas estructurales referidas a los dos pilares que inciden sobre la segregación: la distribución de la renta y el acceso a la vivienda. Así, en el primer ámbito serían necesarias medidas de carácter fiscal, de regulación del mercado laboral o de dotación de rentas básicas. En el segundo, podrían contribuir a frenar la segregación medidas como la aplicación efectiva de las reservas de vivienda protegida en toda nueva actuación urbanística, una mejor recuperación de las plusvalías inmobiliarias (especialmente cuando estas se derivan de actuaciones públicas), el fomento del alquiler, la regulación del uso del parque residencial (con especial atención a la vivienda vacía y la dedicada a usos turísticos) y un nuevo tratamiento fiscal de la vivienda (NEL·LO, 2018b).

Ahora bien, desde el campo de las políticas específicamente urbanas pueden emprenderse también actuaciones efectivas tanto a la hora de mitigar los efectos de la segregación, como de alterar las dinámicas que la provocan (SECCHI, 2013). En principio, estas pueden conseguir dos efectos: la mejora de las condiciones de vida en los barrios desfavorecidos y evitar que los diferenciales de precios se amplíen, con la consiguiente consolidación de las dinámicas de exclusión y confinamiento. En este ámbito destaca el potencial de las políticas de rehabilitación urbana, que en el área de Barcelona cuentan con una larga y robusta tradición. En concreto, en el período inmediatamente anterior y posterior a estallido de la crisis económica, se han desarrollado dos programas públicos que resultan de particular interés a la hora de evaluar las virtualidades y las limitaciones de este tipo de políticas: la Ley de Barrios de Cataluña y el Plan de Barrios de Barcelona.

### 5.1. La rehabilitación integral como política pública: la Ley de Barrios de Cataluña

Como se decía, las políticas de rehabilitación urbana cuentan con notables antecedentes en Cataluña y en Barcelona (LLOP & VALLS, 2008; BLANCO, CRUZ & NEL·LO, 2018; NEL·LO, 2018a y 2018b). En particular, la intervención acometida a partir de los años ochenta en la ciudad de Barcelona, atrajo -por su ambición, resultados y formulación teórica- atención (y polémica) política y disciplinar a escala internacional (BOHIGAS, 1985; MARSHALL, 2004; NEL·LO, 2017).

Actuaciones paralelas fueron emprendidas a diversas escalas en buena parte de los municipios metropolitanos durante las dos últimas décadas del siglo XX, contribuyendo, de forma inequívoca, a la mejora del espacio público, la dotación de servicios y las condiciones de vida. Sin embargo, ya entorno al cambio de siglo, empezó a plantearse en diversos barrios metropolitanos (Collblanc-la Torrassa, en L'Hospitalet; Roquetes, en Barcelona; Palau-Rocafonda, en Mataró) la exigencia de un nuevo impulso de las políticas de rehabilitación ante la reaparición, en pleno ascenso del ciclo inmobiliario y la llegada masiva de inmigración, de problemas que la evolución anterior parecía haber dejado en buena medida superados.

Este fue el origen de la Ley 2/2004, de barrios, áreas urbanas y villas que requieren de atención especial, aprobada por el Parlament de Catalunya en 2004 y aplicada en su integridad hasta finales del año 2010. La Ley bebía, por una parte, de la experiencia de rehabilitación de los municipios catalanes desde la restauración de la democracia y, por otra, se inspiraba, en buena medida, en el esquema desarrollado por el programa URBAN de la Unión Europea. Este último programa se aplicó en dos sexenios sucesivos (1994-1999 y 2000-2006), y permitió en el primer caso la intervención en 118 áreas urbanas desfavorecidas y en el segundo en otras 70, con una inversión total por parte de la UE de 900 y 728 M €, respectivamente. Algunas localidades catalanas –Sabadell, Sant Adrià del Besòs, Badalona y Santa Coloma de Gramenet- habían participado en este programa (GUTIÉRREZ, 2009).

A partir de estas experiencias, la Ley de Barrios adopta un funcionamiento basado en cuatro principios: la cooperación interadministrativa, la transversalidad de las actuaciones, la participación de los vecinos y la evaluación de las intervenciones (DPTOP, 2009; NEL·LO, 2010 y 2011; BLANCO & CRUZ & NEL·LO, 2018). Su mecanismo de funcionamiento resulta bastante simple. La administración de la Generalitat creó un fondo específico para la rehabilitación de barrios (el Fondo para la Mejora de Barrios y Áreas Urbanas que requieren de atención especial), al cual asignó cada año unos recursos específicos. A partir de esta consignación presupuestaria, entre 2004 y 2010 se convocó anualmente a los ayuntamientos que contaran con algún barrio en situación de necesidad a presentar a la administración autonómica proyectos de rehabilitación integral.

Así, cada ayuntamiento que aspirara a integrar alguno de sus barrios en el programa era llamado

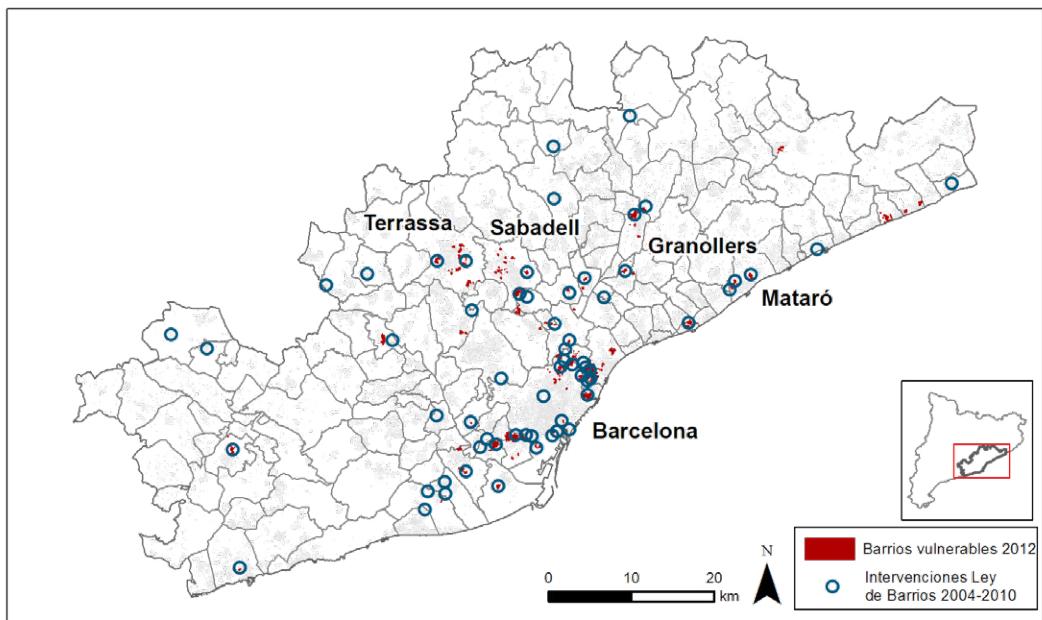


FIG. 7/ Ley de Barrios y áreas urbanas que requieren atención especial. Intervenciones en la Región Metropolitana de Barcelona (2004-2010)

Fuente: Elaboración propia a partir de INCASOL, Atles de Projectes. <http://barris.incasol.net/>

a redactar un proyecto de actuación que abarcara tantos campos de intervención como fuera posible, de entre los ocho definidos por la Ley<sup>2</sup>. En caso de que el proyecto de actuación fuera acogido por la Generalitat e integrado en el programa, el Ayuntamiento recibía financiación para un total que oscilaba, según las circunstancias, entre el 50 y el 75% del coste total. El total de recursos que la Generalitat se comprometía a invertir en cada convocatoria anual era de 100 M€.

Una vez asignado el proyecto, la responsabilidad de su ejecución recaía sobre el ayuntamiento concernido, como administración más cercana y representación directa de los vecinos. La necesaria coordinación interadministrativa se trataba de asegurar a través de la creación de un Comité de Evaluación y Seguimiento de las actuaciones en cada barrio, en el que se integraban los responsables de todos los servicios del Ayuntamiento que tenían relación con el desarrollo del proyecto, así como de los diversos Departamentos de la Generalitat. En los

comités, presididos conjuntamente por el alcalde de la localidad y un representante del gobierno de la Generalitat, se integraba asimismo una representación de los vecinos y las entidades del barrio, a fin de garantizar su participación y la transparencia de las actuaciones.

En total, en el periodo 2004-2010 se efectuaron 7 convocatorias de la Ley, en las que se asignaron, en promedio, ayudas para una veintena de proyectos. Esto permitió emprender actuaciones en 141 barrios con una población residente superior a un millón de personas (que representaba el 13,4% de la población catalana). Los fondos totales asignados fueron 1.330 M €, de los que la aportación de la Generalitat debía ser de 693M €. El presupuesto medio de los programas de cada barrio era de 9,4 M €, pero variaba mucho según las características del ámbito de aplicación. Así, en los grandes barrios metropolitanos o cascos históricos de las principales ciudades se desarrollaron proyectos que en ocasiones contaron con una dotación

<sup>2</sup> Se trata de los campos siguientes: Espacio público y zonas verdes; Renovación de los elementos comunes de los edificios residenciales; Equipamientos; Acceso a las TIC; Mejoras en el acceso a la energía y los servicios ambientales; Promoción de la equidad de género; Programas sociales y económicos; Mejora de la accesibilidad y reducción de las barreras arquitectónicas. Los proyectos eran seleccionados en función de dos tipos de criterios: la problemática

urbana del barrio (expresada a través de 16 parámetros estadísticos) así como la transversalidad, participación, calidad y factibilidad de las propuestas (Reglament de la Llei 2/2004, de barris, àrees urbanes i viles que requereixen d'atenció especial).

cercana a los 20 M €, mientras que en barrios de villas más pequeñas algunos presupuestos superaban en poco los 2 M €.

Cabe mencionar asimismo que la distribución territorial del proyectos permitió cubrir barrios en las principales ciudades metropolitanas (Barcelona, l'Hospitalet, Santa Coloma, Badalona, El Prat, Sabadell, Terrassa, Mataró, Granollers, Tarragona, Reus, Girona, Lleida etc.) pero también en ciudades medianas y villas más pequeñas. A efectos comparativos, resulta interesante señalar que el programa URBAN de la Unión Europea asignaba para el período 2000-2006 un total de cerca de 700M € para intervenciones en 70 ciudades del continente, con una inversión total comprometida de 1.580 M €. Así pues, el total de inversión comprometida por el gobierno de la Generalitat y los ayuntamientos catalanes a través de la Ley de Barrios era comprable al montante total previsto por el programa URBAN II para el conjunto de países de la Unión Europea (NEL·LO, 2010; 2011).

Como se ha indicado, las convocatorias de ayudas se interrumpieron a partir del año 2011 a resultas del cambio de gobierno en la Generalitat y con el argumento de la situación de crisis económica. Se establecieron nuevos plazos para la ejecución de los proyectos en curso y, en conjunto, el programa languideció. Sin embargo, en diciembre de 2010, después de seis años de vigencia, ya se habían podido invertir efectivamente un total de 513 M € y habían culminado las actuaciones un total de 30 barrios, correspondientes a la primera y la segunda convocatoria. El mapa de la Fig. 7 muestra asimismo la capilaridad de las intervenciones que, en el caso de la Región Metropolitana de Barcelona alcanzaron 62 barrios, extendiéndose, como puede verse, a buena parte de las áreas urbanas más vulnerables.

La Ley preveía, de manera bastante innovadora, un mecanismo de evaluación de sus resultados cada cuatro años, que fue efectivamente realizado y publicado. Más allá de la evaluación puntual de cada una de las actuaciones, resulta asimismo interesante observar cuáles han sido los efectos de aplicación de la Ley a más largo plazo. Así, en el marco de la investigación *Barrios y crisis*, ya mencionada, se ha procedido a efectuar una revisión de los parámetros socioeconómicos de los 30 barrios que a finales de 2010 habían llegado a culminar sus proyectos (NEL·LO & BLANCO, 2015). Para ello se han empleado los mismos 16 indicadores estadísticos utilizados para su selección, los años 2004 y 2005. Pues bien, los datos muestran como siete u ocho años después del inicio de sus proyectos de

rehabilitación, sólo 5 de los 30 barrios acogidos a la primera o la segunda convocatoria habían visto empeorar su situación respecto la media de los respectivos municipios. Otros 19 barrios se mantenían estables y 6 incluso mejoraban su situación en relación a sus respectivas medias municipales. Así pues, en el año 2012 -a pesar de partir de una situación de desventaja respecto al conjunto de su municipio, a pesar de la crisis económica desatada a partir de 2008, a pesar del empeoramiento generalizado de las condiciones de vida y el aumento de las desigualdades- estos barrios habían podido soportar mejor la evolución de la situación socioeconómica que otros. Los resultados de la experiencia podrían considerarse pues razonadamente positivos. Otras evaluaciones relativas a la salud pública o al empleo parecen confirmar asimismo el rendimiento positivo de la Ley de Barrios como política urbana (MEHDIPANAH, 2014; MERINO & CAMPDEPADRÓS, 2015).

Desde el punto de vista analítico, cabe destacar también que la Ley de Barrios aportó una nueva perspectiva a las políticas de rehabilitación, perspectiva que la diferencia de las experiencias de los años ochenta y noventa. En primer lugar, puso a disposición de los barrios desfavorecidos un volumen de recursos muy notable, con una voluntad clara de generar una transferencia interterritorial de rentas. En segundo lugar, permitió superar el enfoque prioritariamente físico de buena parte de los proyectos anteriores, impulsó una aproximación transversal a las políticas de rehabilitación y quiso dar una nueva dimensión a la implicación de los vecinos. Finalmente, la Ley apostó decididamente por la cooperación interadministrativa, al tiempo que fomentaba la subsidiariedad en el desarrollo de las actuaciones (NEL·LO, 2010).

La aplicación de la Ley no estuvo, sin embargo, exenta de limitaciones y contradicciones (MARTÍ & PARÉS, 2009; NEL·LO, 2010, 2011; MERINO & CAMPDEPADRÓS, 2015). El horizonte temporal limitado permitía, ciertamente, un cierto impacto de choque sobre los barrios implicados, pero no aseguraba el mantenimiento de las políticas, especialmente en la vertiente social. Por otra parte, las dificultades en los circuitos administrativos locales provocaron retrasos en la ejecución de los proyectos que resultaron posteriormente en desajustes presupuestarios. Asimismo, no en todos los casos los mecanismos de participación ciudadana emprendidos por los ayuntamientos garantizaron la plena implicación de vecinos y entidades. Finalmente, en muchos barrios, después de años de dificultades en el asociacionismo vecinal, la ciudadanía contaba con niveles de organización y movilización que

resultaban inadecuados para promover una fuerte dinámica participativa, como la que habría requerido el correcto desarrollo de la Ley.

De todos modos, puede afirmarse sin duda que la aplicación de la Ley de Barrios fue uno de los intentos más ambiciosos de promover las políticas de rehabilitación urbana a escala catalana. De hecho, su existencia y aceptación contrasta con la ausencia durante todo el período anterior de iniciativas comparables en este

campo promovidas por el gobierno del Estado y la Generalitat. La pregunta “¿cómo serían las ciudades catalanas si hubieran contado con una Ley de Barrios desde 1980?” es ciertamente retórica y contrafactual, pero proyecta luz sobre la falta de compromiso territorial y social con la que a menudo han topado las políticas de rehabilitación. En todo caso, la interrupción de las convocatorias de la Ley a partir de 2011 ha supuesto un evidente retroceso en este campo, agravado, además, por la situación de crisis.

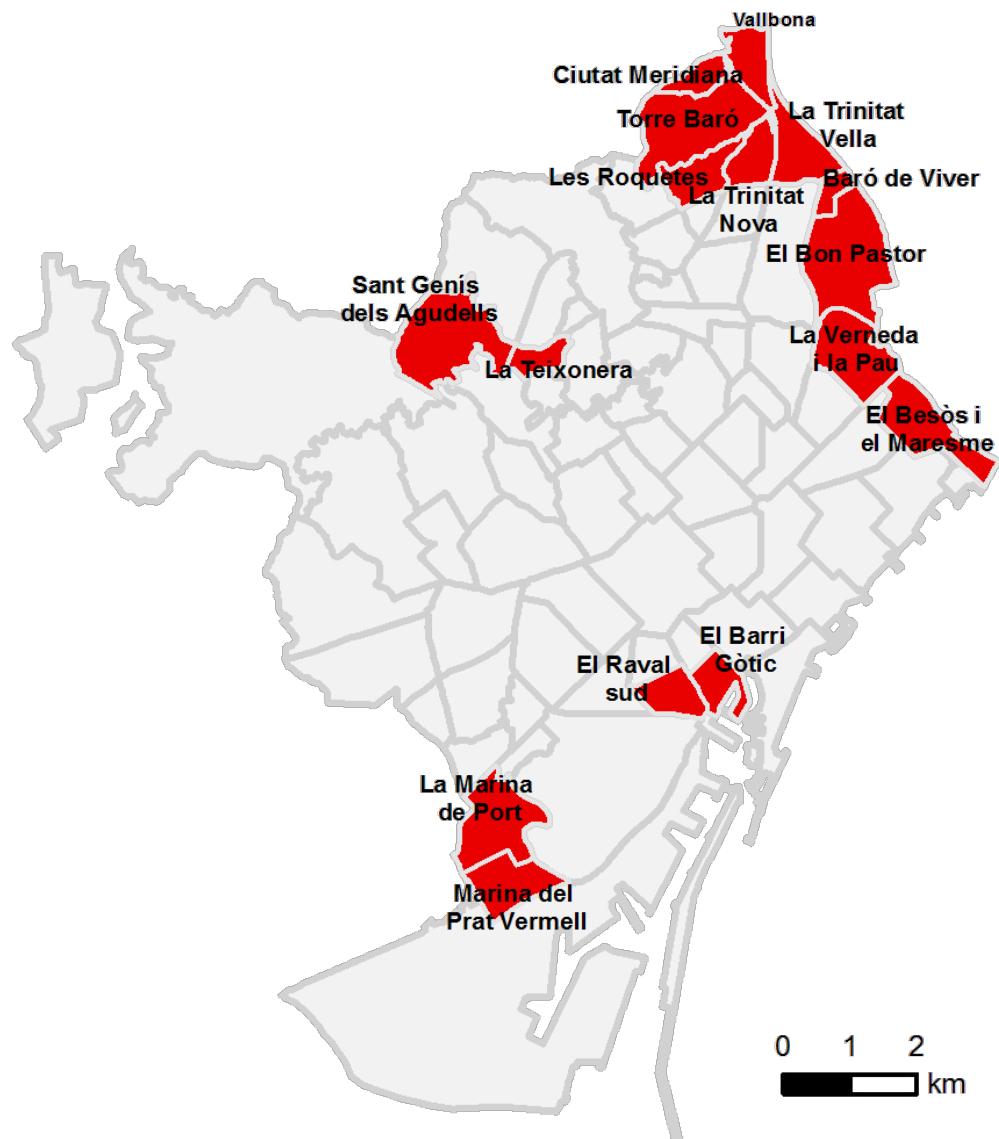


FIG. 8/ Plan de Barrios de la ciudad de Barcelona (2016-2020). Barrios que conforman los ámbitos de intervención.

Fuente: Elaboración propia a partir de CONSELL ASSESSOR DEL PLA DE BARRIS (2017)

## 5.2. Un nuevo impulso: el Plan de Barrios de Barcelona

En este contexto, llama la atención la decisión del Ayuntamiento de Barcelona de retomar, por iniciativa propia, un Plan de Barrios para la ciudad. Se trata de una decisión ambiciosa, emprendida a partir del año 2016, que se propone invertir en cuatro años un total de 150 M €. El Plan se inspira explícitamente en la iniciativa de la Ley de Barrios, pero trata de superar críticamente algunas de las limitaciones que aparecieron en la aplicación de aquella norma. Así, lleva hasta el extremo la voluntad de transversalidad y centra especialmente la atención en las políticas sociales y económicas, como corresponde a unas áreas urbanas particularmente afectadas por la crisis económica y social. Por otra parte, trata de profundizar la implicación de los vecinos, integrándolos no sólo en el diseño y el seguimiento de las políticas, sino también en su propia gestión (CONSELL ASSESSOR, 2017a y 2017b). Veámoslo con algún detalle.

El Plan de Barrios se propone intervenir en 16 barrios de la ciudad, integrados en 10 ámbitos de actuación y 3 ejes urbanos (Besòs, Turrons y Litoral). La población beneficiaria es de 202.498 vecinos, que equivalen al 12,6% de los residentes en la ciudad. Los ámbitos de actuación, que pueden verse en el mapa de la FIG. 8, comprenden el 70% de las secciones censales identificadas como “vulnerables” en la ciudad por la investigación *Barris i crisi*, más arriba mencionada.

La dotación para cada uno de los ámbitos de actuación es, en términos medios, de 13M€. Por lo que se refiere a los ámbitos temáticos, de los recursos finalistas, se destinan de 27M€ para Derechos Sociales, 11 M€ para promoción de la Actividad Económica, 25 M€ para Educación y 55 M€ para Urbanismo y Ecología Urbana. A la hora de evaluar la transversalidad de las actuaciones, resulta especialmente destacable que cerca de 1 de cada 5 € reservados para el Plan se dedique al ámbito de la educación, cuyas actuaciones han quedado tradicionalmente alejadas de las políticas urbanas. En conjunto los proyectos del Plan prevén un total de 384 actuaciones a razón de unas 40 por cada ámbito territorial. De estas, 4 de cada 5 se había ya iniciado a finales de 2017, aun cuando el nivel de gasto corriente e inversión efectivamente realizada fuera todavía reducido. Las previsiones indican que a finales de 2018 se habrán aplicado cerca del 50% de los recursos presupuestados.

Como se decía, uno de los aspectos más innovadores del Plan de Barrios es su forma

de gestión. De hecho, uno de los resultados de la crisis económica en las áreas urbanas de Cataluña ha sido el surgimiento de una gran cantidad de iniciativas ciudadanas. Se trata de prácticas como los bancos de tiempo, las finanzas comunitarias o los movimientos de oposición a los desahucios, que han tenido como objetivo no solo paliar los efectos de la crisis sobre las condiciones de vida, sino también organizar la ciudadanía para defender sus derechos y promover formas alternativas de organización comunitaria (BLANCO & al. 2016).

Pues bien, el ayuntamiento de Barcelona, se ha propuesto integrar dichas prácticas en los proyectos de rehabilitación integral del Plan de Barrios. Así, la participación de los vecinos no se limita a la definición de los objetivos o el seguimiento de las actuaciones realizadas por la administración. Al contrario, el ayuntamiento trata de llegar en cada barrio a acuerdos con las entidades para “coproducir” las políticas a desarrollar: según datos del propio Ayuntamiento el 34,4% de las actuaciones del Plan son “coproducidas” con entidades del tercer sector y el 39,1% directamente con vecinos y vecinas. Asimismo, representantes de las entidades vecinales se integran en el Grupo Impulsor del proyecto en cada barrio. El Plan de Barrios barcelonés se propone pues no solo realizar actuaciones integradas de mejoras urbanas y sociales, sino promover nuevas formas de gestión basadas en una mayor porosidad entre la actuación de la administración y la de los movimientos vecinales.

El Plan de Barrios de Barcelona tiene su principal limitación en su naturaleza municipal, al no contar con el apoyo de la administración de la Generalitat ni la del Estado, que le permitiera extenderse hacia el ámbito metropolitano, ámbito en el que, como hemos visto, se encuentran algunos de los más agudos contrastes en términos de segregación urbana. También en este campo, pese a las dos generaciones transcurridas desde el retorno de la democracia municipal, la “ciudad metropolitana” dista mucho de estar construida. Por otra parte, la principal incógnita que suscita su aplicación reside en la capacidad de los poderes públicos y las organizaciones vecinales de evitar los eventuales efectos perversos de las mejores urbanas. En un contexto caracterizado por una fuerte presión inmobiliaria, conseguir que la mejora de la calidad de vida no aboque a desplazamientos indeseados de población constituye, ciertamente, un destacado reto para el gobierno urbano (INDOVINA & NEL·LO, 2018; NEL·LO, 2018a)

El Plan cuyos proyectos están íntegramente

disponibles en la red (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 2017), se inició en 2016. Resultaría por lo tanto prematuro avanzar ninguna valoración sobre sus resultados. En todo caso, se trata de una nueva muestra de la importancia que, a los largo de las últimas décadas, las políticas de rehabilitación urbana han tenido en Cataluña.

## 6. A modo de conclusión

La integración y creciente interdependencia del territorio es una de las principales consecuencias de las dinámicas metropolitanas. Ahora bien, como es obvio, la extensión de estas dinámicas no comporta, en modo alguno, la homogeneización de las condiciones de vida, ni de los niveles de renta de los territorios que abarcan. Antes al contrario, de la misma forma que la incorporación en las redes metropolitanas tiende a favorecer la especialización funcional de los lugares, la integración metropolitana de los mercados de suelo y vivienda amplia a esta escala los patrones de segregación residencial. Así, cada barrio acaba viéndose especializado en términos sociales no solo según las características del municipio al que pertenece, sino también en relación al contexto metropolitano del que forma parte.

En el presente trabajo se ha mostrado como, durante las últimas décadas, las dinámicas metropolitanas y los procesos de segregación residencial han evolucionado en estrecha interdependencia en la Barcelona metropolitana. Despues de un período de relativa reducción de las desigualdades sociales en las últimas dos décadas del siglo XX, estas han vuelto a incrementarse de forma pronunciada en los primeros lustros de la presente centuria. Dicha evolución se ha combinado con la evolución de un mercado inmobiliario caracterizado por la rigidez del régimen de tenencia y la escasa presencia del sector público.

Como consecuencia de ello, la segregación de los grupos sociales en la región metropolitana barcelonesa tiende a agravarse, de tal manera que un número creciente de secciones censales presenta valores extremos en variables sociales y urbanas estrechamente relacionadas con la renta. Así, la concentración, a través de los precios, de individuos y familias con escasos recursos en áreas con bajas dotaciones urbanas y mal estado del parque de vivienda contribuye a afianzar y reproducir las desigualdades sociales.

En este contexto, toda política urbana que persiga finalidades perecuativas debe plantearse la conveniencia de intervenir en estas áreas, con

la finalidad de mejorar en ellas las condiciones de vida y evitar que su degradación fomente aún más la segregación. La experiencia barcelonesa y catalana en este campo cuenta en los últimos veinte años dos iniciativas de notable ambición, a la cuales no resulta fácil encontrar parangón en el contexto ibérico: la Ley de Barrios de Cataluña y el Plan de Barrios de Barcelona. Se trata, claro está, de iniciativas cuyo desarrollo presenta luces y sombras, la más notable de las cuales es la suspensión de las convocatorias de la Ley de Barrios a partir del año 2011. Ahora bien, su aplicación muestra que las políticas de rehabilitación pueden conseguir resultados razonablemente satisfactorios en términos de mejora de las condiciones de vida y de la calidad urbana.

De la experiencia barcelonesa y catalana se derivan diversas enseñanzas, algunas de las cuales pueden tener un valor general. La primera consiste en la noción que, aun cuando se apliquen desde cada localidad, las políticas de rehabilitación no pueden ni deben ser exclusivamente locales. Con la excepción de grandes ciudades como Barcelona, estas políticas, para ser desarrolladas con éxito, requieren de la transferencia de recursos desde la escala metropolitana o regional hacia los barrios más necesitados. Todo indica, asimismo, que los estados y la Unión Europea deberían participar de modo mucho más activo en el impulso de estas políticas, puesto que la equidad social europea depende en muy buena medida de lo que ocurre en estos barrios. En segundo lugar, la experiencia muestra que la efectividad de las políticas de rehabilitación reside en la capacidad de dotar sus actuaciones de un carácter transversal e integrado. En tercer lugar, resulta imprescindible implicar de manera decidida los vecinos en la concepción y desarrollo de las políticas, que deben tener por objetivo no solo mejorar las condiciones de vida, sino también fortalecer la organización y la capacidad de acción colectiva. Por otra parte, las actuaciones de rehabilitación no pueden ser consideradas de forma aislada, sino que deben ser concebidas y aplicadas en conexión con otras políticas urbanas, como vivienda, bienestar social, salud, transporte y medio ambiente. Finalmente, la posibilidad que se produzcan efectos perversos como resultado de los procesos de rehabilitación urbana no debe conducir a las administraciones y los ciudadanos a renunciar a la aspiración de mejorar de las condiciones de vida: es necesario intervenir en los barrios más desfavorecidos y, al mismo tiempo, gobernar las transformaciones para que estas redunden en beneficio del conjunto de la ciudadanía y, en especial, de los grupos sociales que cuentan con menor

renta. Solo así la construcción de la ciudad metropolitana contribuirá a restañar las heridas de la desigualdad social.

## 7. Bibliografía

- AJUNTAMENT DE BARCELONA (2015): *Estadístiques del turisme: ciutat i entorn*, Barcelona, Ajuntament.
- ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA (2010-2017): *L'habitatge a l'AMB. Dades d'evolució del sector*, Barcelona, AMB.
- ARIÑO, A. & ROMERO, J. (2016): *La secesión de los ricos*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- BLANCO, I & al. (2016): "El papel de la innovación social frente a la crisis", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XLVIII, 188.
- & CRUZ, H. & NEL·LO, O. (2018): "Les polítiques de rehabilitació urbana: evolució, implicació ciutadana i ensenyaments", en R, GOMÀ & J. SUBIRATS, *Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya*, Barcelona, Galaxia Gutenberg (en prensa).
- & NEL·LO, O. eds., (2018): Barrios y crisis. *Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña*, València, Tirant lo Blanch.
- BOHIGAS, O. (1985): *Reconstrucció de Barcelona*, Barcelona, Edicions 62.
- BRENNER, N., ed. (2014): *Implosions/Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization*, Berlín, Jovis.
- BUHIGAS, M. & CRUZ, H. & DUATIS, J. (2016): *Impacte del lloguer vacacional en el mercat de lloguer residencial de Barcelona*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona.
- BURRIEL, E. (2008): "La "década prodigiosa" del urbanismo español (1997-2006)". *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía Y Ciencias Sociales*, XII(270 (64)).
- CONSELL ASSESSOR DEL PLA DE BARRIS DE BARCELONA (2017): *Transformar la ciutat amb la ciutadania. Criteris i reflexions per al Pla de Barris de Barcelona*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona.
- (2017): *Informe Anual 2016-2017*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona.
- DEPARTAMENT DE POLÍTICA TERRITORIAL I OBRES PÚBLIQUES (2009): *La Llei de barris. Una aposta col·lectiva per la cohesió social*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, DPTOP.
- DONAT, C. (2012): "La incidencia de la dinámicas demográficas en las necesidades residenciales y en la oferta de vivienda en la Región Metropolitana de Barcelona", *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, 174.
- (2014): *L'habitatge a la regió metropolitana durant el cicle immobiliari 1997-2006: una aproximació a partir de les necessitats residencials de la població*, Bellaterra, Universitat Autònoma de Barcelona (tesis doctoral).
- (2017): "Crisis, ciclo inmobiliario y segregación urbana en la región metropolitana de Barcelona", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 118.
- FERNÁNDEZ, À. (2000): "La renda familiar disponible a les comarques catalanes", *Nota d'Economia*, 66.
- GALEANO, J. (2016): *Asentamiento territorial de la población extranjera en España a inicios del siglo XXI. Segregación residencial, concentración territorial y diversidad poblacional*, Bellaterra, Universitat Autònoma de Barcelona (tesis doctoral).
- GOMÀ, A. & MUÑOZ, J. (2018): La segregación en el barrio y en la escuela *trayectorias educativas y reproducción de la desigualdad*, Albacete, IV Coloquio del Grupo de Trabajo de Geografía Urbana, Asociación de Geógrafos Españoles.
- & NEL·LO, O. (2018): "Territori. Diversitat espacial en els hàbits i condicions de vida juvenils: el paper clau de la segregació residencial", en Agència Catalana de la Joventut, Enquesta de Joventut de Catalunya, 2017 (en prensa).
- GUTIÉRREZ, A. (2009): "El mètode Urban i la seva difusió com a valor afegit principal de la iniciativa comunitària", *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 53.
- HARVEY, D. (1973): *Social Justice and the City*, Londres, Edward Arnold.
- INDOVINA, F. (2009): *Dalla città diffusa all'archipelago metropolitano*, Milán, Franco Angeli.
- & NEL·LO, O. (2018): "Gentrification: disaster, necessity, opportunity? Notes for a critical use of the concept", en ALBET, A. & BENACH, N.: *Gentrification as a Global Strategy: Neil Smith and Beyond*, London & New York, Routledge.
- JIMÉNEZ, E. & DONAT, C. (2018): "El estudio de la segregación urbana: estrategia metodológica", en BLANCO, I & NEL·LO, O.: *Barrios y crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña*, València, Tirant lo Blanch.
- LLOP, J.M. & VALLS, X. coords. 2008): *Ciutats en (re) construcció: necessitats socials, transformació i millora de barris*, Barcelona, Diputació de Barcelona.
- LÓPEZ-GAY, A. (2017): Hacia un patrón territorial complejo de la movilidad residencial. El caso de la Región Metropolitana de Barcelona", en *Papers. Revista de Sociología*, 112/4.
- MARAGALL, P. (1982): *Paraules de presa de possessió de l'Alcalde Pasqual Maragall*, 2 de desembre 1982, Barcelona, Ajuntament de Barcelona.
- MARSHALL, T. (2004): *Transforming Barcelona*, Londres y Nueva York, Routledge.
- MARTÍ, M. & PARÉS, M. (2009): *Llei de barris: cap a una política de regeneració urbana participada i integral?*, Barcelona, Generalitat de Catalunya.
- MEHDIPANAH R. & al. (2014). "The effects of an urban renewal project on health and health inequalities: A quasi-experimental study in Barcelona". *Journal of Epidemiology and Community Health*, 68.
- MERINO, J. & CAMPDEPADRÓS, R. (2015): "En quin moment està la Llei de Barris a Catalunya?." *Àmbits de política i societat: revista del Col·legi*

- de Polítlegs i Sociòlegs de Catalunya.*
- NEL·LO, O (2001): *Ciutat de ciutats. Reflexions sobre el procés d'urbanització a Catalunya*, Barcelona, Empúries.
- (2010): "The Challenges of Urban Renewal. Ten Lessons from the Catalan Experience", *Análise Social*, vol. XLV, 197, 4/2010.
  - (2011): "The Five Challenges of Urban Rehabilitation. The Catalan Experience", *Urban Research and Practice*, vol. IV, 3.
  - (2012): "Les politiques urbanístiques per a l'habitatge asequible. Reflexions en temps de crisi", *Governs locals i polítiques d'habitatge. Balanç i reptes*, Barcelona, Diputació de Barcelona, Observatori Local d'Habitatge.
  - (2016): "Desigualdad social y segregación urbana en la región metropolitana de Barcelona", a Dolores Brandis, Isabel del Rio y Guillermo Morales, coords., *Estudios de Geografía Urbana en tiempos de crisis. Sociedades inconclusas y territorios rotos en España*, Madrid, Biblioteca Nueva
  - (2017): "La ciutat de Pasqual Maragall", a Jaume Claret, ed., *Pasqual Maragall: pensament i acció*, Barcelona, La Magranera.
  - (2018a): "Segregació residencial, gentrificació urbana i dret a la ciutat. Una lectura des de Barcelona", *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 60.
  - (2018b): "La politiche di rigenerazione urbana a Barcellona e in Catalogna" en F.D. Moccia & M. Sepe., *Svilupparare, rigenerare, ricostruire città. Questioni e sfide contemporanee*, Roma, INU Academia (en prensa).
  - & BLANCO, I. (2015): *La segregació urbana a la regió metropolitana de Barcelona*, Barcelona, Pla Estratégic Metropolità de Barcelona.
  - & DONAT, C. (2014): "Los efectos territoriales de la crisis en la región metropolitana de Barcelona", en Juan M. ALBERTOS & José L. SÁNCHEZ, eds., *Geografía de la crisis económica en España*, València, Publicacions de la Universitat de València.
  - & LÓPEZ, J. (2016): "El procés d'urbanització", en S. GINER I O. HOMS (dirs.) *Raó de Catalunya. La societat catalana al segle XXI*. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans / Encyclopédia Catalana.
  - & al. (2016): *La luz de la ciudad. El proceso de urbanización en España a partir de las imágenes nocturnas de la Tierra*, Bellaterra, Universitat Autònoma de Barcelona.
  - OBERTI, M. & PRETECEILLE, E. (2016), *La ségrégation urbaine*, París, La Découverte.
- OBSERVATORI METROPOLITÀ DE L'HABITATGE DE BARCELONA (2018): *Presentació dels primer resultats realitzats*, Barcelona, febrero 2018.
- PORCEL, S. (2016): *Dinámicas de estructuración socioresidencial en la Barcelona metropolitana postindustrial. ¿Hacia una ciudad dual o cuarteada?*, Bellaterra, Universitat Autònoma de Barcelona (tesis doctoral).
- SARASA, S. & PORCEL, S. & NAVARRO-VARAS, L. (2013). "L'impacte social de la crisi a l'Àrea Metropolitana de Barcelona i a Catalunya", *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 56.
- SECCHI, B. (2013); *La città dei ricchi, la città dei poveri*, Bari, Laterza.
- SOJA, E. (2016): "Regional urbanization and the end of the Metropolis Era", en O. NEL·LO & R. MELE, eds., *Cities in the 21st Century*, Londres y Nueva York, Routledge.
- SUBIRATS, M. (2012). *Barcelona: de la necessitat a la llibertat. Les classes socials al tombant del segle XXI*, Barcelona, L'Avenç.
- TAMMARU, T. & al. (Eds.). (2016); *Socio-Economic Segregation in European Capital Cities. East meets west*, London & New York, Routledge.
- TRULLÉN, J. & BOIX, R. (2003): *Barcelona: metrópolis policéntrica en red*, Departament d'Economia Aplicada UAB, Working Paper, 03.03.
- (2014): "L'ECVHP 2001. Crisi econòmica, creixement de les desigualtats i transformacions socials", *Informe general Enquesta de Condicions de Vida i Hàbits de la Població de Catalunya*



# **Crisis griega: financiarización de la vivienda y nuevas geografías en una metrópolis mediterránea, Atenas**

**Eleni PATATOUKA & Guy BURGEL**

Université Paris-8, France, Geography Department  
Profesor de la Universidad Paris Nanterre

**RESUMEN:** Intentamos resaltar los cambios en el sistema de vivienda griego en la década de 2000, centrándonos en la interconexión entre la vivienda y el sistema de préstamos hipotecarios antes y durante el régimen de austeridad griego. Más específicamente, el objeto de estudio es la interrupción del sistema de vivienda, desde el punto de vista del mercado financiero, debido a la participación de los principales actores económicos que invierten en él y, en particular, el sistema financiero, para el cual la vivienda se ha convertido en un área de inversión principal durante la década de 2000. ¿Cómo se ha ido vinculando gradualmente la vivienda con la deuda, al deconstruir el papel de la vivienda de posguerra concebido como "ascenso social"? ¿Cómo ha ocurrido que la deuda por comprar una casa / apartamento ha llevado a una considerable "precariedad" con respecto al acceso a la vivienda para personas de ingresos bajos y medios, así como para grupos vulnerables y, a menudo, invisibles para los "grandes inversores"? Estas preguntas cuentan con una literatura relativamente rica en otros países europeos, pero son poco estudiadas en Grecia, por lo cual quedan fuera del discurso dominante. Finalmente, ¿es la financiarización griega de la vivienda el símbolo de una crisis de vivienda en la Grecia del siglo XXI o un síntoma de las tendencias de occidentalización de una economía familiar, local y balcánica?

**PALABRAS CLAVE:** Crisis griega. Financiación. Endeudamiento. Atenas.

## **The Greek crisis: financialization of housing and new geographies in a Mediterranean metropolis, Athens**

**ABSTRACT:** This article highlights the changes in the Greek housing system during the 2000s, focusing in relation between housing and mortgages' system before and during the austerity regime in this country. More specifically, it studies the commotion of the housing system due to the participation and investments of the main economic actors, particularly the financial systems, for which housing has become a privileged investment area during the 2000s. How does housing gradually become dependent on indebtedness, thus reversing its role as a "social elevator" during the post II World War period? How has real estate debt for buying a family dwelling led to high levels of insecurity in terms of access to housing for people with low and middle incomes, as well as for vulnerable groups that are often invisible to "big investors"? These questions are the study object of a relatively large literature in other European countries, but they are still little studied in Greece, remaining even in the margins of the dominant discourse on the "Greek crisis".

Recibido: 27.06.2018; Revisado: 14.10.2018

Correo electrónico: [elapatatouka@hotmail.com](mailto:elapatatouka@hotmail.com); [burgel.guy@gmail.com](mailto:burgel.guy@gmail.com) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9393-8000>  
Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

nally, is the financialization of housing a symptom of a housing crisis in 21st century Greece, or is it a trend toward the westernization of a local and typically Balkan familiar economy?

**KEYWORDS:** Greek crisis. Financing. Indebtedness. Athens.

## 1. Introducción

**E**xaminamos<sup>1</sup> Los cambios en el sistema de vivienda griego en la década de 2000. Nos centramos en los procesos de financiarización de Atenas antes y durante el régimen de austeridad griego. Más específicamente, el objeto de estudio es la interrupción del sistema de vivienda debido a la participación de los principales actores económicos que invierten en él, y en particular el sistema financiero, para el cual la vivienda se ha convertido en un área de inversión principal durante la década de 2000<sup>2</sup>. ¿Cómo se vincula gradualmente la vivienda con la deuda, al deconstruir el papel de la vivienda de posguerra como un “ascensor social”? ¿Cómo es que la deuda por comprar una casa / apartamento ha llevado a una importante “precariedad” con respecto al acceso a la vivienda para personas de ingresos bajos y medios, así como para los grupos vulnerables y, a menudo, invisibles para los “grandes inversores”?

## 2. La trayectoria histórica del sistema de la vivienda

El sistema de vivienda ateniense de la posguerra fue como un “ascensor social”. Atenas, una ciudad periférica del sudeste de Europa, se caracteriza en las primeras décadas de la era de la posguerra por una gran movilidad social de la clase trabajadora a las clases medias. Uno de los mecanismos clave para la formación de la clase media fueron los circuitos tradicionales de producción de viviendas, que funcionaban como “ascensor social”. Durante el período de los “Treinta Gloriosos” (1945-1975), estos procesos, basados en las redes familiares, produjeron una captura de la renta del suelo y la propiedad inmobiliaria ampliamente difundida en varios grupos sociales (BURGEL, 1976).

En el contexto de un estado de bienestar débil, durante las décadas de la posguerra, los mecanismos de mercado no fueron el único regulador del acceso a la propiedad inmobiliaria. Al contrario,

“el acceso a la vivienda, en gran parte sinónimo de propiedad, se regía por una amalgama de clientelismo y familiarismo que construyó un espacio urbano de baja movilidad residencial, limitado por los límites de las redes de apoyo familiar” (MALOUTAS, 2010).

Este continuo socio-espacial en la ciudad griega, sin espacios socialmente extremos, fue el resultado de los dos sistemas dominantes en lo que respecta a la producción de vivienda. Por un lado, el primer sistema, muy importante en la década de 1950, fue la construcción ilegal, es decir, la autoconstrucción en tierras agrícolas suburbanas baratas sin permiso de construcción y legalizada progresivamente por el Estado. Por otro lado, durante las siguientes décadas (1960 y 1970), el sistema de “contracomercio”<sup>3</sup>, entre un propietario y un empresario (en griego, “antiparokhi” / “αντιπαροχή”), aumenta gradualmente la especulación en la tierra. En primer lugar, este sistema se ha difundido ampliamente debido a las exenciones fiscales en las transacciones intermedias. En segundo lugar, en un contexto de condiciones desfavorables para la concentración de capital y la fragmentación de la propiedad, el “éxito” social del “contra-comercio” se basaba en los requisitos de capital inicial mínimos, con lo que se soslayó el sistema bancario, porque “el terreno era proporcionado directamente por el inversor propietario inmobiliario y el capital anticipado para la construcción se reducía mediante la venta en planes” (MANTOUVALOU, MAVRIDOU, 1995; MALOUTAS, 2010).

Estos procesos de urbanización intensa tuvieron múltiples efectos sobre el espacio urbano y su

<sup>1</sup> Esta investigación es parte de la tesis de Eleni PATATOUKA (2017) bajo la dirección del profesor Guy BURGEL, que lleva por título: “Estudio de cambios socio-espaciales, sistema financiero y mercado inmobiliario en Grecia. Tendencias en la financiarización del sistema de vivienda en Atenas durante la década de 2000”, subvencionada por el Fondo de becas del Estado (IKY).

<sup>2</sup> Metodológicamente, para examinar las consecuencias socio-espaciales, hemos utilizado una combinación de datos cuantitativos y cualitativos: por una parte, (i) el enfoque cuantitativo adoptado en relación con los datos de los registros bancarios griegos y, por otra parte, (ii) la investigación cualitativa mediante entrevistas con informantes destaca-

dos, como empleados bancarios, prestatarios y actores del mercado inmobiliario, así como (iii) la observación de campo en Atenas. Estos métodos nos han ayudado a profundizar en las nuevas tendencias de la financiarización en los circuitos de producción de viviendas en Grecia, especialmente en Atenas (PATATOUKA, 2017).

<sup>3</sup> Estas son operaciones individuales con el propósito de construir edificios de varios pisos, construidos, por un lado, por un pequeño constructor-desarrollador, que a menudo era una empresa familiar, y, por otro lado, por el propietario inmobiliario. El producto final se compartió de acuerdo con la inversión de cada uno (el área, la posición del terreno y el costo, la calidad de la construcción).

división social. Por un lado, han deteriorado gravemente las condiciones de la vida urbana debido a la alta densidad, las grandes alturas, la falta de espacios verdes, la congestión de la red vial y la contaminación del aire. Por otro lado, han tenido un impacto positivo en la segregación socio-espacial al garantizar el acceso a la vivienda para una gran parte de la población y al producir vecindarios mixtos. Además, la vivienda y los bienes raíces en general, tenían varias funciones en la economía familiar: cobertura de las necesidades de vivienda para los miembros de la familia extendida, estrategia de inversión e ingresos de alquiler adicionales. Incluso si los circuitos de vivienda tradicionales fueran para la mayoría de los ingresos pequeños una historia de éxito, no debemos olvidar a una parte de los hogares griegos, los más vulnerables, que ya estaban excluidos de la propiedad de la vivienda y sin tener ninguna red de seguridad de las políticas públicas (EMMANUEL, 2004).

Desde 1970 y durante la década de 1980, comenzó un período de creciente mercantilización («commodification» en inglés) del acceso a la vivienda, a pesar de que el sistema bancario griego aún no financiaba el mercado inmobiliario. Estas tendencias generaron nuevas formas de movilidad residencial. Más específicamente, debido al deterioro del tejido urbano, parte de la población del centro de la ciudad, especialmente los grupos socio-profesionales superiores, se mudaron a los suburbios en busca de mejores condiciones de vida. Para estos grupos sociales, los precios inmobiliarios, reguladores de la propiedad de la vivienda, permitieron varias posibilidades de localización, produciendo nuevas dicotomías en Atenas. Por otro lado, en lo que respecta a las clases trabajadoras, las redes de parentesco, de origen geográfico o de ambos tipos han determinado su asentamiento de manera mucho más rígida y han limitado su movilidad residencial (MALOUTAS, 2010).

### 3. Los cambios en el sistema financiero griego: entre la modernización y las prácticas tradicionales

Desde principios de la década de 1990, y más intensamente después de unirse a la Unión Monetaria en 2001 y la liberalización del pago de los créditos al consumo en 2003 (MITRAKOS & SIMIGIANNIS, 2009), Atenas debe enfrentar tanto a las nuevas condiciones como a la persistencia de estructuras preexistentes. Al mismo tiempo, durante las décadas de 1990 y 2000, se implementaron una serie de transiciones en el

sector financiero para integrar los mercados financieros dentro de Europa y tener un mayor margen en términos de asignación de activos (modernización, privatización, fusiones, etcétera). Así, a mediados de la década de 1990 y en la década de 2000, a través de múltiples procesos, el sistema financiero fue modificado considerablemente. Según SAPOUNTZOGLOU & al. (2010), el papel tradicional de los bancos ha cambiado: de tesorero a acreedor, y dichos bancos se convirtieron en grupos de empresas con servicios, productos e instrumentos diferenciados. En primer lugar, el sistema financiero griego ha adquirido una dimensión internacional, dadas las obligaciones de Basilea I, II, III. En segundo lugar, los bancos comerciales y públicos, como grupos de compañías, estaban más centrados en los clientes-personas del sector privado a través de una densa red de sucursales bancarias y cajeros automáticos en todo el país. Por otro lado, para seguir eventos internacionales, los bancos han realizado variaciones significativas en la función interna, en relación con las funciones de gestión y marketing, orientadas a clientes privados (hogares y empresas). Además, debemos resaltar el fortalecimiento de los sistemas de control interno, los de evaluación de costos y los de productividad de los empleados y el uso de nuevos métodos como la “gestión por objetivos”. En este contexto, aumentaron la cantidad y variedad de sus productos y los métodos de transacción mediante sistemas tecnológicamente avanzados (Internet, banca online, etc.).

Esta introducción de numerosas aplicaciones bancarias ha llevado al sistema bancario griego, como el sistema financiero global, a la formación gradual de un lenguaje financiero altamente especializado (SAPOUNTZOGLOU & al., 2010). Este lenguaje a menudo era difícil para una gran parte de la población, especialmente para las clases trabajadoras, y se convirtió en un problema para las pequeñas y medianas empresas que no tenían consultores especiales o personal especializado como las grandes empresas. Como resultado, esta parte de la población y de empresas tenía acceso limitado (o nulo) al crédito y a ciertos instrumentos bancarios, o no se preocupaba por los productos bancarios y, a menudo, tenía comisiones elevadas y no podía recurrir a otra alternativa.

Además, otra transformación del sistema financiero a partir de la década de 1990 se basó en el hecho de que la deuda se ha expandido considerablemente. Entre 1985 y 2003, los obstáculos a los préstamos se redujeron gradualmente. Cabe señalar que los bancos griegos a menudo han seguido una política agresiva sobre el crédito al consumo y la vivienda (SAPOUNTZOGLOU & al.,

2010) sin actuar como prestamistas de última instancia para la población marginada. Es de destacar también el enfoque de los créditos para el consumo y para el sector inmobiliario: las tasas de interés caían, lo que provocó una demanda de préstamos de parte de las pequeñas y grandes empresas, así como de parte de los particulares. Las políticas de los grandes bancos privados y públicos han promovido el endeudamiento de los hogares, el financiamiento de parte del crédito de los mercados públicos (carreteras, puentes, aeropuertos, etcétera) y las recompras de empresas privatizadas. Además, la apertura a los vecinos de los Balcanes fue otro cambio importante que promovió nuevas oportunidades de crecimiento. Siguiendo a las compañías griegas, los bancos griegos también se extendieron a los países balcánicos a través de adquisiciones que permitieron el acceso inmediato a los sistemas bancarios de estos países; tengamos en cuenta que las ganancias se concentraron más bien en los bancos grandes (SAPOUNTZOGLOU & al., 2010; GIBSON, 2005) y no en los bancos de tamaño mediano como en años anteriores (ATHANASOGLOU & BRISIMI, 2004). Finalmente, los primeros casos de titulización tuvieron lugar en Grecia, comenzando con los préstamos hipotecarios y continuando con otros tipos de préstamo (SAPOUNTZOGLOU & al., 2010). A pesar de que la expansión de esta práctica en otros países fue intensa, en Grecia fue relativamente limitada. Las operaciones de fusiones y adquisiciones no han suscitado un aumento en la concentración del sector financiero (CHOULIARAS, 2009).

La experiencia muestra, sin embargo, que durante estos quince años de modernización, los ciudadanos griegos se enfrentaron a menudo con exageraciones en el sistema bancario, en el contexto de una agresión significativa (SAPOUNTZOGLOU & al., 2010). Estas políticas, más bien agresivas, se han desarrollado a través de la fácil distribución de tarjetas de crédito con tasas de interés elevadas, una brecha significativa entre las tasas de interés de ahorro y las tasas de interés de crédito, las comisiones bancarias elevadas y las amenazas continuas de Tiresias, que era el sistema interbancario para la supervisión de deudores insolventes. En otras palabras, los bancos han utilizado políticas y estrategias agresivas para promover los préstamos y sus otros productos. Las publicidades del momento que anuncian que comprar una casa es más rentable que alquilar, también fueron respaldadas por políticas públicas.

Además, otra característica del sistema financiero de las décadas de 1990 y 2000 fue la

permanencia del sistema financiero estatal, fácil o conflictiva, que aún desempeñaba un papel dominante. Además, la característica dominante que había sobrevivido incluso en los años 90 y 2000 fue el nepotismo / familiarismo que regía las relaciones de poder y la concentración del sector, a pesar de las tendencias limitadas de su declive. Lo que importa es la existencia de relaciones personales, políticas, locales e incluso familiares. Las relaciones entre las élites económicas, financieras y políticas, el movimiento de líderes entre los bancos privados y el sector público, la politización de las élites en el contexto de la división de Pasok (izquierda "socialista") / Nueva Democracia (derecha "liberal") han llevado a la modernización incompleta del sistema bancario.

#### 4. Las transformaciones en el sistema griego de producción del espacio

Cabe señalar que desde la década de 1990, se han realizado una serie de cambios importantes en la construcción de proyectos privados o públicos, que afectan indirectamente a los circuitos de producción de viviendas. La financiación europea de los fondos estructurales, la política de privatización y los Juegos Olímpicos de 2004 han traído cambios notables en el sector de la construcción de grandes proyectos. Cabe señalar que los Juegos Olímpicos de 2004 promovieron la construcción de importantes infraestructuras (metro, tranvía, aeropuerto, etcétera) y la urbanización de grandes proyectos en las afueras de Atenas: También se encuentran en el origen de los procesos de privatización.

Además, durante este período, las fusiones de empresas de construcción y las tendencias en la concentración de capital cambiaron los canales de producción de espacio en beneficio de los grandes actores privados (TARPAGOS, 2004). De esta manera, desde la década de 1990, el sector de la construcción se caracterizó por un cambio hacia proyectos públicos medianos y grandes, mientras que las grandes constructoras comenzaron a interesarse en la construcción de viviendas (IOK, 2002). No debe olvidarse que el crecimiento en el sector de la construcción se ha basado en la provisión masiva de mano de obra inmigrante flexible. Los cambios demográficos de estas décadas, es decir, la afluencia de inmigrantes de países poscomunistas, especialmente de Albania, han llevado a una disminución del coste de la mano de obra, apoyando al mismo tiempo la competitividad de la economía griega. Resulta evidente que esta población, al reducir el coste del empleo, ha ayudado a la pequeña empresa

familiar a sobrevivir. Los cambios en el mercado laboral hacia formas más flexibles y precarias también han desempeñado un papel importante (subcontratistas especializados, posibilidad de empleo por cuenta propia).

En este contexto, el interés de los inversores se ha centrado principalmente en parques temáticos, campos de golf combinados con hoteles y alojamientos de lujo, complejos comerciales y de ocio, inversiones turísticas u oficinas y almacenes en las afueras de la ciudad. Estos desarrollos a menudo han tenido consecuencias ambientales adversas, como la destrucción de tierras periurbanas y sistemas agrícolas de gran valor natural. No debe olvidarse que algunos proyectos importantes se llevaron a cabo burlando el marco regulatorio espacial y urbano existente bajo el pretexto de "circunstancias excepcionales".

En este contexto, los mecanismos de mercado han reemplazado gradualmente los circuitos tradicionales de producción espacial que antes eran más abiertos a nivel social. Un gran número de investigadores se refieren a un "nuevo modelo de desarrollo urbano", que permitió a los nuevos actores acumular un mayor nivel de capital a través de la especulación sobre tierras y bienes raíces (DELLADETSIMAS, 2004). Este nuevo modelo se ha caracterizado por la activación de nuevos actores importantes en los circuitos de producción del espacio. Concretamente, la activación de instituciones financieras, agentes inmobiliarios, corredores, agentes de seguros, promotores inmobiliarios y sociedades de construcción ha cambiado el panorama tradicional. Estas empresas eran locales o nacionales, y algunas cotizaban en el mercado de valores. Algunos operadores privados, en asociación con el sector público, han comenzado a participar activamente en la producción y explotación del espacio (por ejemplo, en proyectos de infraestructuras) y, en algunos casos limitados, en la distribución de viviendas.

## 5. Las nuevas tendencias de "financiarización" del sistema de vivienda griego y la precariedad de la vivienda

Hasta principios de la década de 1990, el desarrollo inmobiliario permaneció en gran medida en manos de la llamada economía "familiar", como en otras ciudades del sur de Europa (ALLEN, 2004), con operaciones en gran parte realizadas sin recurrir al crédito. Podemos identificar cambios significativos a fines de la década de 1990 como resultado de los profundos

cambios en la economía y el desarrollo de la esfera financiera. La "financiarización" de la vivienda:

"socava la estabilidad socio-espacial que una vez fue conferida por las redes de apoyo familiar que estructuraron el espacio ateniense de la posguerra" (MALOUTAS, 2010).

Alimenta el auge inmobiliario y las especulaciones que acompañan los cambios urbanos iniciados por los preparativos para albergar los Juegos Olímpicos de 2004. Alrededor del 20,6% de los hogares griegos que habían obtenido préstamos en la década de 2000 para la adquisición de vivienda (MITRAKOS & al., 2009; SAPOUNTZOGLOU & al., 2010; EUROSTAAT, 2014), un hecho que destruye los discursos dominantes sobre el acceso difuso a la propiedad y la ausencia de dificultades en el sector de la vivienda en Grecia.

Este es el primer período de un desarrollo real del crédito de vivienda en Grecia que alcanzó su punto máximo durante el período 2002-2007 (SAPOUNTZOGLOU & al., 2010). Este desarrollo del crédito ha inundado el mercado con un poder de compra sin precedentes y ha aumentado significativamente los precios de la vivienda. Según el índice de precios de la vivienda calculado por el Banco de Grecia, los precios han aumentado considerablemente en los últimos diez años: en áreas urbanas para Grecia en su totalidad, de 100 en 1998 a 261 en 2008; para Atenas, subió de 24 en 1993 a 100 en 2008, lo que generó una "pequeña burbuja". Al alimentar el poder adquisitivo, esta abundante oferta de préstamos ha aumentado "artificialmente" la demanda de viviendas y ha hecho que los precios aumenten continuamente, sin que, sin embargo, mejore la calidad de las viviendas ofrecidas para la venta (EMMANUEL, 2004). Estas nuevas tendencias han creado discontinuidades en el sistema de vivienda tradicional al hacerlo más precario y aumentar las polarizaciones socio-espaciales.

Este aumento en los precios de las propiedades ha sido ampliamente aceptado, por un lado, debido al predominio de la cultura de viviendas de propiedad y, por el otro, dada la posibilidad de que una propiedad inmobiliaria pueda ser fuente de ingreso adicional. Con respecto al dominio a nivel cultural, la vivienda es, en primer lugar, un símbolo de seguridad contra la incertidumbre y, en segundo lugar, un patrimonio que puede transmitirse a la siguiente generación. En cuanto al nivel económico, la vivienda permite percibir una renta por el alquiler o la venta de bienes raíces. Esto ofrece la posibilidad de "especular" para todos los actores: vendedores privados, promotores inmobiliarios, incluso compradores de viviendas. Esto ha creado un consenso de

aceptación en torno a los niveles de precios por parte de la mayoría de los actores involucrados.

Por otro lado, esta “crisis de la vivienda” se percibió de varias formas. Concretamente, los prestatarios han sufrido las múltiples consecuencias del endeudamiento durante los períodos de recortes salariales: el aumento de la tasa de esfuerzo en algunos hogares, las dificultades para pagar las hipotecas, exclusión del acceso a la vivienda de aquella población en situación precaria, el desplazamiento de los solicitantes de préstamos a zonas más remotas en las afueras de la ciudad o el aumento de la distorsión entre los costes de la vivienda y los ingresos.

Con respecto a los desarrollos en el sector de la construcción, según los datos de la Autoridad estadística helénica (ELSTAT) sobre la producción de nuevas viviendas, se observó un fuerte aumento en el sector de la construcción. Concretamente, la industria de la construcción alcanzó sus picos entre 2000-2002 y 2004-2006, con un impresionante máximo en 2005. Este cambio también se reflejó en el número de transacciones inmobiliarias en Grecia. La explosión del sector de la construcción también está vinculada a un cambio crucial en las estrategias de los pequeños promotores: a través de préstamos bancarios tuvieron la oportunidad de comprar terrenos para construir en el futuro. De esta manera, superaron la relación establecida entre el desarrollador y el propietario en el sistema tradicional de contra-comercio y, por lo tanto, aumentaron sus ganancias. Los promotores, grandes o pequeños, utilizaron métodos de financiación modificados para la construcción de inmuebles (y de proyectos públicos), dependiendo no solo de la demanda, sino especialmente de la oferta, es decir, del acceso al crédito.

## 6. La geografía de financiarización de la vivienda en Atenas y la movilidad espacial

A través de las 85.000 evaluaciones realizadas por la mayoría de los bancos comerciales en Atenas entre 2006 y 2013 con el propósito de otorgar préstamos residenciales,<sup>4</sup> podemos entender “que no hay una distribución horizontal u homogénea del mercado hipotecario”. Las importantes disparidades geográficas pueden explicarse por las características de la demanda de vivienda y por el acceso desigual al crédito. Es

importante subrayar que la alta concentración de préstamos hipotecarios en distritos específicos de la ciudad es la expresión, en primer lugar, de la preferencia de los grupos sociales “preferibles” que constituyen los prestatarios solventes y, en segundo lugar, de la exclusión financiera de otros grupos que fueron considerados grupos de alto riesgo crediticio. La distribución espacial de los préstamos hipotecarios no es simplemente el resultado de las elecciones residenciales de ubicación de los hogares, sino que también se refleja en las prácticas discriminatorias del sistema financiero.

Los préstamos hipotecarios se concentran principalmente en las áreas periurbanas de Atenas, mientras que están casi ausentes en el centro de la ciudad (véase FIG. 1). El bajo número de préstamos hipotecarios en el centro puede estar relacionado con la demanda limitada de vivienda en esta área. La ausencia de préstamos hipotecarios en el centro también muestra que la geografía social del centro se consideraba vulnerable, ya que estaba conformada por grupos de población sin acceso a crédito financiero por parte de bancos privados. Como se muestra en el siguiente mapa, hay concentraciones significativas de préstamos en relación con la población en las afueras de Atenas: en el oeste (Petroupolis), en el norte (municipio de Acharnes), al este del Ática (Mesogee) y en el sur (Glyfada, Voula, Pérama).

La concentración espacial de los préstamos hipotecarios en los distritos periurbanos de Atenas puede explicarse, en parte, por las preferencias de la mayoría de los compradores de vivir en las afueras de la ciudad. Estos trataban de vivir en un ambiente agradable con una densidad reducida y una completa ausencia de molestias industriales. estos barrios se registraron recientemente en el plan urbano y, por lo tanto, hubo nuevos inmuebles.

Concretamente, encontramos una gran concentración de préstamos hipotecarios en el distrito periurbano de “Gérakas”. En este caso, la expansión del mercado hipotecario ha permitido a las familias con ingresos bajos o medios, que tradicionalmente residían en áreas del centro, mudarse a los nuevos barrios de las afueras. Aquí, el criterio principal para elegir la ubicación ya no era la proximidad de las redes de parentesco, sino el bajo precio de las casas del “submercado”.

“Viví en el centro de la ciudad, pero las condiciones

análisis permite extraer conclusiones acerca de los préstamos otorgados entre 2006 y 2013.

<sup>4</sup> Estas tasaciones representan todas las tasaciones realizadas entre 2006 y 2013. La inmensa mayoría de ellas están relacionadas con préstamos inmobiliarios, por lo que su

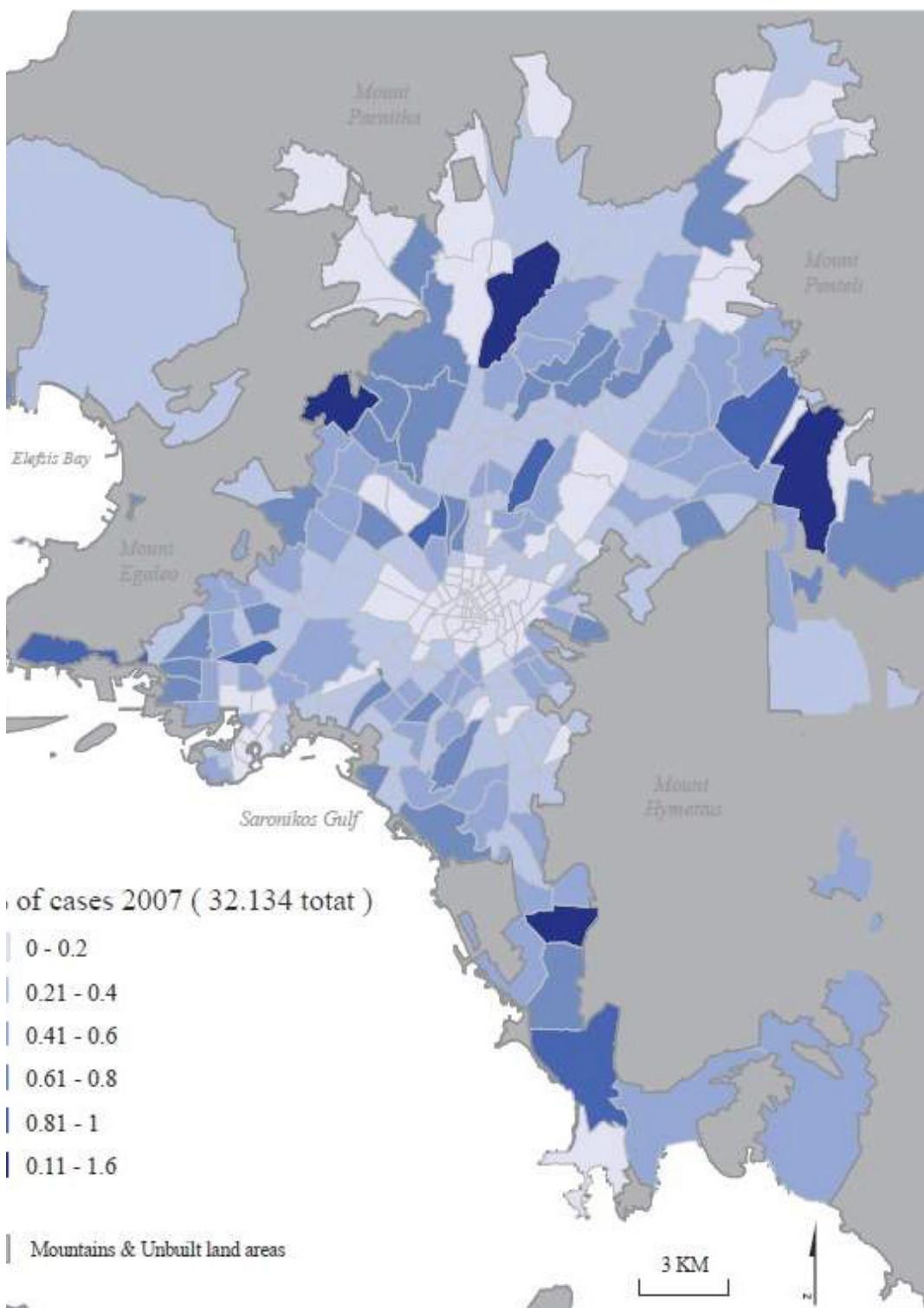


FIG. 1/ Distribución del porcentaje de préstamos hipotecarios por código postal en Atenas entre 2005-2013

Fuente: Procesamiento de datos proporcionado por el BANCO DE GRECIA, 2016.

de vida, el ruido y el tráfico eran terribles. Alquilé un piso en Kipseli Mi madre alquilaba otra allí. Lo pensé y comprendí que el precio del alquiler era igual a un crédito. Entonces, compré. Tomé un préstamo para comprar el terreno y construir una casa en Gerakas. Me mudé a Gerakas, donde por fin pude tener una casa con un pequeño jardín. También construí un pequeño departamento para mi madre, porque sería una pena dejarla sola en el centro de la ciudad". Vasilis, 45 años, soltero, fontanero, residente en Gerakas

Algunas familias con ingresos bajos que vivían en el centro de Atenas se mudaron a la periferia, donde el precio del terreno era más barato, como en el área de Gerakas (Figs. 2 y 3). Estas familias continuaron trabajando en la ciudad,

recorriendo grandes distancias cada día entre su lugar de residencia y su lugar de trabajo. Estas áreas periurbanas eran un lugar de asentamiento para hogares jóvenes con niños o personas solteras que no querían continuar viviendo en el centro. En otras palabras, este viaje residencial no solo concierne a hogares con niños, sino también a personas con diferentes trayectorias personales, como nuestro entrevistado, que era soltero y cuidaba a sus padres y, recientemente, solo a su madre. Podemos entender que las redes familiares sigan siendo importantes para los hogares que se encuentran en la periferia y, a menudo, encuentran maneras de tener proximidad espacial a través de la mudanza de toda la familia.



FIG. 2/ Casa individual en el barrio de Gerakas

Fuente: E. PATATOUKA, 2015

Además, otros compradores se quedaron en el lugar de residencia de su familia. Este vínculo espacial y familiar (*spatial entrapment*, en inglés) pone de relieve el papel de las redes familiares. Más específicamente, existen algunos grupos de jóvenes en pleno ascenso social que decidieron establecerse cerca de sus padres en estos barrios de clase trabajadora. La concentración de préstamos en estos vecindarios muestra que la movilidad social es a menudo "espacialmente endógena" debido a las estructuras sociales e instituciones (como la familia o el sistema de vivienda), que constituyan sistemáticamente un obstáculo para la movilidad residencial (MALOUTAS, 2004).

En este caso, las tendencias en la financiarización de la vivienda no afectaron las redes familiares, que, en la década de 2000, aún eran el factor esencial en la elección de los vecindarios residenciales de los hogares. Aunque las hipotecas ofrecían muchas oportunidades de localización en la ciudad, las redes de parentesco y/o geográficas continuaron determinando esta ubicación de manera mucho más rígida, siguiendo las tendencias de los años de la posguerra. La variedad de oportunidades que brinda el crédito solo ha permitido la compra de viviendas más nuevas y espaciosas, pero no ha aumentado la movilidad residencial para los hogares jóvenes que se encontraban en vecindarios populares.

"Pedí un préstamo para comprar un apartamento de 120 m<sup>2</sup> en un edificio nuevo en Pétropolis. Elegí ese barrio porque crecí allí, es muy bueno, hay espacios verdes, está cerca de la montaña, y, además, mis padres están a cinco minutos a pie [se ríe]. Nos vemos todos los días, mis padres nos ayudan a hacer algunas tareas diarias y a criar a nuestro hijo. Si no pudieran, deberíamos contratar a una niñera hasta que el niño fuera a la escuela, pero sería un gasto excesivo. Ahora, con la ayuda de mis padres, ahorramos un poco de dinero y nos sentimos más cómodos con el futuro del bebé. Y, sobre todo, nos alegra que nuestro hijo pase sus días con sus abuelos y no con un desconocido". Michalis, 36 años, residente en Petroupolis

En lo que respecta a la parte occidental de Atenas, las familias han tendido a agruparse localmente como lo hicieron durante los primeros años de la posguerra. La familia sigue teniendo una relación fundamental con el espacio. Las relaciones de parentesco diarias, las visitas y

los contactos familiares son tan importantes que afectan la movilidad residencial y los patrones urbanos en la década de 2000. Según PFIRSCH (2011):

«en los países del sur de Europa, el patrón es más bien de proximidad a nivel de vecindario, de calle o de edificio, lo que permite interacciones diarias con la familia».

Los hogares jóvenes de la clase trabajadora dependen económicamente del apoyo familiar en la vida cotidiana. Estos estratos sociales endeudados a menudo no tenían los medios financieros necesarios, pero generalmente hipotecaban el patrimonio familiar. Sin embargo, más que una necesidad material, se trata de un apego a un:

«estilo de vida basado esencialmente en las interacciones constantes entre los miembros de la familia» (BARBAGLI & al., 2003).



FIG. 3/ Espacio público en el barrio de Gerakas

Fuente: E. PATATOUKA, 2015

## 7. Conclusiones

El estudio sobre la dinámica inmobiliaria en Grecia nos lleva a revisar el sistema de vivienda griego "tradicional" a la luz de los problemas actuales sobre la financiarización de la vivienda. Se plantea la continuidad del sistema familiar al proporcionar vivienda en años de financiarización, cuando la relación, o incluso la "alianza impía" entre la deuda y la vivienda es un tema crucial en el contexto griego. Las limitaciones de este estudio mantuvieron el foco de las preguntas sobre los aspectos financieros, los procesos de

financiarización de parte de bancos privados, como aspectos poco estudiados en Atenas. Estos aspectos coexisten con otros parámetros importantes que no se analizan en detalle: la deuda privada y el incumplimiento con el pago de hipotecas, la importancia de la intervención pública en el mercado de la vivienda y el sistema hipotecario, el acceso a la vivienda por parte de diferentes grupos sociales y de ingresos, el impacto de la inmigración y su posicionamiento en el sistema inmobiliario con el aumento de las rentas y, especialmente, con el impacto de la "segregación vertical" (MALOUTAS, 2010).

Una cosa importante fue comprender cómo encontraron un lugar en el contexto griego y su geografía espacial los mecanismos del mercado inmobiliario global. ¿Cuál es la relación entre lo local y lo global o, en otras palabras, cómo se ha adaptado el producto global de la financiarización a un contexto local con sus propias peculiaridades para desarrollar su versión griega? Como el proyecto de financiarización es un proceso global, está localizado en el contexto griego y tiene características especiales relacionadas con la economía, la historia, la cultura y las prácticas habituales de los griegos.

De hecho, la versión griega de la financiarización del sistema de vivienda fue el resultado de las identidades, tradiciones y prácticas de los habitantes de cada región, ciudad y vecindario. La importancia de las redes familiares en la financiarización griega: A pesar de las tendencias de financiarización y modernización del sistema de vivienda, algunos "arcaísmos" han sobrevivido, como el papel de las redes familiares. A pesar de que el sistema de la vivienda se ha visto fuertemente transformado por el mercado crediticio, el razonamiento tradicional ha resistido al sistema financiero. La familia ha continuado siendo la unidad normativa para estos procesos. A menudo, si una persona no se consideraba apta para la concesión de un préstamo debido a sus ingresos o a su perfil sociolaboral, otro miembro más solvente de la familia solicitaba el préstamo y luego le transfería el dinero, o bien avalaba el préstamo de este último. Otro caso habitual era la existencia de un garante, que era un miembro de la familia extendida. De esta manera, la deuda se convertía a menudo en un asunto familiar.

La importancia de las redes familiares es cierta en las opciones residenciales. A pesar de que el mercado del crédito ha ido de la mano con los procesos de periurbanización, debemos enfatizar que las consecuencias sociales no solo han intensificado la segregación. En contraste, el grupo de parentesco continuó teniendo una sólida base territorial en la sociedad griega de Atenas: la movilidad residencial está limitada y confinada dentro de los límites de las redes de apoyo familiar. En muchos casos, las tendencias de la financiarización de la vivienda no han alcanzado a las redes familiares que, en los años 2000, aún suponían el factor principal en la elección del área de residencia. A pesar de que los préstamos hipotecarios ofrecen numerosas posibilidades de localización en la ciudad, las redes de parentesco y/o geográficas han seguido determinando esta ubicación de manera mucho más rígida, siguiendo las tendencias de los años de la posguerra. El crédito ha llevado a la compra de viviendas más nuevas y espaciosas, pero no

ha aumentado la movilidad residencial para las familias más jóvenes residentes en los barrios populares. Si bien los aspectos financieros y espaciales pueden resaltar la importancia de las redes familiares, hay aspectos que van más allá de la financiarización que deben analizarse para mantener la validez de un plan familiar debido a la investigación de proximidad de la familia de origen.

De esto deducimos que la financiación del tejido urbano en Grecia presenta unas características propias, y toma la forma de una *financiarización familiar*. El mantenimiento de vínculos importantes con el lugar de origen, a menudo el pueblo y la familia, así como el anclaje local de la población ateniense, son parámetros cruciales para comprender la versión griega de la financiarización. Estas redes familiares entre numerosos hogares a menudo permanecían geográficamente en el mismo vecindario, a pesar de que tenían el capital para mudarse a vecindarios "mejores". En otras palabras, para un gran número de hogares, de acuerdo con los resultados de nuestra investigación, el crecimiento del crédito y la movilidad social ascendente no se tradujeron en movilidad residencial. Esto es particularmente cierto en la parte occidental de la conurbación de Atenas, mientras que, en la parte oriental, se observa una leve tendencia a la movilidad residencial desde el centro de Atenas a los nuevos barrios de la periferia y las áreas periurbanas del este (Mesogeia). Cabe señalar que estos movimientos hacia áreas periurbanas implican, en ciertos casos, a la familia extendida. El endeudamiento no ha reemplazado a las redes familiares: las estrategias familiares se han utilizado para reducir los requisitos previos para obtener un préstamo y para limitar los riesgos. Este familiarismo continúa yendo de la mano con el nepotismo y con el viejo sistema de los feudos electorales, incluso a pesar de la entrada de la ciudad en la metropolización mundial.

El sector financiero resulta ser desde la década de 1990 un importante "actor urbano", que crea continuidades y recortes en el sistema tradicional de vivienda. Contra una generalización de las tendencias de financiarización, hemos tratado de resaltar los "mecanismos ocultos" que caracterizan la versión griega, una especie de "grecización", de la financiarización de la vivienda y las nuevas geografías metropolitanas de Atenas. Las nuevas formas de segregación socio-espacial en Atenas se han producido mediante la discriminación abierta en el sistema financiero o la agregación de las elecciones de ubicación residencial directa o indirectamente separatistas operadas por el mercado de tierras. El ejemplo de Atenas muestra que el mercado de préstamos para la vivienda

ha producido geografías diferenciadas: Barrios con desigualdades generadas y basadas en una combinación social limitada en comparación con el entorno de alta movilidad social tradicional. Por otro lado, la convivencia social resultante en numerosos vecindarios ha sido el producto coyuntural de las opciones de vivir en suburbios populares para los hogares jóvenes: Al igual que en la generación anterior, el acceso a la vivienda a través del mercado de préstamos no revirtió necesariamente la mezcla social de la ciudad griega y el papel de la familia.

La agenda política debe subrayar la necesidad de comprender el vínculo entre vivienda y deuda, las consecuencias de la especulación inmobiliaria, el riesgo y la presión relacionada con el pago de la deuda por parte de los deudores, pero también los cambios y las desigualdades generadas en la geografía de la ciudad como factor clave en la transformación progresiva de la realidad ateniense contemporánea.

Si extendemos los resultados presentados aquí a la luz de la “crisis” económica que ha afectado a Grecia durante casi una década, no podemos dejar de sorprendernos por el enriquecimiento de los análisis. En la mayoría de los casos, se reducen a una tesis macroeconómica bastante simplista de procesos que afectan principalmente las finanzas y el funcionamiento del sistema público. En estas condiciones, los planes de austeridad sucesivos impuestos por la “troika” (Comunidad Europea, Banco Central Europeo, Fondo Monetario Internacional), para “salvar” a Grecia de la bancarrota y evitar la explosión de su sistema bancario, fueron impulsados como inevitables.

También se consideraron “inevitables” las consecuencias en cadena que siguieron: recortes drásticos en los salarios y las jubilaciones, que alcanzaban hasta el 40% de los ingresos familiares, aumento del desempleo, especialmente entre los jóvenes, incluidos los graduados, cada vez más obligados a un éxodo económico en el extranjero, una caída espectacular de la producción y el consumo que culmina en el centro de las ciudades más grandes (Atenas, Tesalónica) con el espectáculo devastador de tiendas cerradas y fachadas arruinadas. El resultado estadístico de este desastre programado supera todas las expectativas: dado que el producto interno bruto ha caído, y que la deuda y sus intereses no han dejado de crecer, su relación recíproca se ha deteriorado aún más. Tenemos que esperar hasta 2018 para ver una recuperación muy frágil de la situación.

Nuestro estudio aporta a este cuadro clínico común más que matices, inflexiones de

causalidades, ya que muestra que la ampliación, a veces complaciente, del sistema bancario internacional, especialmente en el caso de la financiación de la vivienda (un sector clave de la economía del país) en sustitución de los acuerdos familiares anteriores, ha debilitado los hogares griegos, en particular haciéndolos más vulnerables a la coyuntura, cuando la caída de los precios de las propiedades en el momento de la compra y alquiler hizo que los préstamos hipotecarios fueran mucho menos atractivos. Por el contrario, y esto es más conocido, el mantenimiento de la solidaridad familiar o de proximidad (ayuda de padres a hijos, distribución de alimentos y medicamentos) constituyó un paliativo efectivo y específico para la crisis.

## 8. Bibliografía

- ACHE P. & al., (Eds): "Cities between competitiveness and cohesion" (pp. 99—115). *Dordrecht: Springer*.
- ALLEN J. & al., (2004): *Housing and Welfare in Southern Europe*. Oxford.
- ATHANASOGLOU, P.P. & BRISSIMIS, N.S. (2004): "The effect of mergers and acquisitions on bank efficiency in Greece", *Bank of Greece Economic Bulletin*, 22, p. 7-34.
- BALAMPANIDES D. & PATATOUKA E. & SIATITSA D. (2013): "Le droit au logement dans la Grèce en crise", in *Geographies*, vol. 22, 31-34 (en grec)
- BARBAGLI M. & CASTIGLIONI M. & DALLA ZUANNA G. (2013): *Fare Famiglia in Italia. Un Secolo di Cambiamenti*, Il Mulino, Bologna.
- BURGEL G. (1976): *Athènes, Etude de la croissance d'une capitale méditerranéenne*. Exantas (en grec).
- (2002): *Le miracle athénien au XXe siècle*, CNRS Editions
- CHOULIARAS V. (2009): *The greek banking system in the single european market: strategy, management and marketing*, Thèse de doctorat d'Economie, Athènes, Université de Dimokriteio (en grec).
- DELLAETSIMAS P. M. (2004): "La dynamique de développement actuelle d'Athènes: nouvel modèle conventionnel et d'infrastructures", in *Geographies*, vol. 7, 48-64 (en grec).
- EMMANUEL D. (2004): "Socio-economic inequalities and housing in Athens: Impacts of the monetary revolution of the 1990s", *The Greek Review of Social Research*, 113, p.121-143.
- ELSTAT - Service grec des statistiques, <http://www.statistics.gr/>, (dernier accès : 24/3/2016).
- EUROSTAT, <http://ec.europa.eu/eurostat> (dernier accès : 24/3/2016).
- GIBSON H.D. (2005): "Developments in the profitability of Greek banks", *Bank of Greece Economic Bulletin*, 24, p. 7-28 (en grec).
- IOK (2002): *Des événements du secteur de construction (Loi 2940/2001) – la concentration du marché*, TEE, V.2210, en grec,

- MALOUTAS TH. & FUJITA K. (2012): *Residential Segregation in Comparative Perspective. Making Sense of Contextual Diversity*. City and Society Series, Ashgate Farnham, UK,.
- (2004): "Segregation and Residential Mobility: Spatially Entrapped Social Mobility and Its Impact on Segregation in Athens", *European Urban and Regional Studies*, vol. 11, n° 3, p. 195-211.
- (2010): "Mobilité Sociale et Ségrégation à Athènes. Formes de séparatisme social dans un contexte de mobilité spatiale réduite", *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 184, n° 4, p. 2-21.
- MANTOVALOU M. & MAVRIDOU M. (1995): "Processes of social integration and urban development in Greece: southern challenges to European unification", *European planning studies*, vol. 3, n. 2.
- MITRAKOS TH. & SIMIGIANNIS G. (2009): "The determinants of Greek household indebtedness and financial stress", *Economic Bulletin*, Bank of Greece, issue 32, p. 7-26.
- PATATOUKA E. (2017) : *Étude des mutations sociospatiales, système financier et marché immobilier en Grèce. Tendances de financialisation du système du logement à Athènes au cours des années 2000*, Thèse, Paris 8.
- PFIRSCH T. (2011): "Une géographie de la famille en Europe du Sud, A Geography of Family in Southern Europe", *European Journal of Geography, Espace, Société, Territoire*, 533, Sens Publique: <https://cybergeo.revues.org/23669>, (Visité le 8/9/2016).
- SAPOUNTZOGLOU G., & al., (2010): "La morphologie du système financier grec et la crise financière global: Conséquences Economiques et Sociaux". Monographie, Publication de la Chambre économique de Grèce, Athènes. (en grec).
- TARPAGOS A. (2004): *L'interconnexion d'état bourgeois et du secteur de construction*, Theseis, V. 89 (en grec)

# **Grandes proyectos urbanos y desarrollos residenciales: del urbanismo de mercado a un nuevo modelo para Madrid**

**Dolores BRANDIS GARCÍA**

Geógrafa, Universidad Complutense de Madrid

**RESUMEN:** En la dinámica de las ciudades se reconocen actuaciones de reproducción urbana en las áreas consolidadas y de producción de nuevos espacios exteriores que responden a determinadas estrategias de hacer ciudad. El estudio persigue mostrar la correspondencia entre políticas públicas y modelos urbanos adoptados en Madrid antes y después de 2015, cuando la coalición progresista Ahora Madrid ocupa el Ayuntamiento tras 26 años de gobiernos conservadores. En el enfoque, eminentemente cualitativo, se emplea como referencia de partida una bibliografía seleccionada sobre el significado de los grandes proyectos urbanos y los desarrollos inmobiliarios periféricos en el modelo de urbanismo de mercado, con el fin de contextualizar y sentar las bases para introducir el caso madrileño. En el análisis, la documentación oficial, las declaraciones políticas y de los agentes urbanos directamente implicados cobran fuerte protagonismo, pero también las opiniones de profesionales, las versiones de otros actores urbanos afectados y el periodismo de investigación, que contribuyen a enriquecer y a clarificar el proceso. El resultado evidencia el modelo de urbanismo neoliberal adoptado durante años y ahora replanteado por la nueva corporación municipal que apuesta por la transformación moderada de la ciudad y la contención del crecimiento espacial.

**PALABRAS CLAVE:** Grandes proyectos. Transformación urbana. Desarrollos residenciales. Periferias. Urbanismo neoliberal. Madrid.

## **Large housing plans. From urban liberalism to a new city model in Madrid.**

**ABSTRACT:** City dynamics show urban growth in consolidated areas and production of new outer spaces as a consequence of certain city-building strategies. This paper intends to compare the link between public policy and urban planning in Madrid long before and right after year 2015, the moment when the left-wing coalition Ahora Madrid gained back the city council 26 years later. A qualitative data research was conducted to bring up the meaning of large urban liberalism in Madrid city outskirts ruled by market laws. Analyzing official documents, political records and viewpoints from stakeholders as well as different opinions from city consultants, affected communities and research journalism turned out to be revealing about the current urban dynamics. It can be concluded that the new city government put an end in 2015 to the long

---

Recibido: 12.03.2018; Revisado: 19.06.2018

Correo electrónico: [dbrandis@ucm.es](mailto:dbrandis@ucm.es) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2410-3082>

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

years of urban liberalism in Madrid and started a new age of moderate city growth.

**KEYWORDS:** Large city plans. Urban transformation. Housing plans. Outskirts. Urban liberalism. Madrid.

## 1. Las dinámicas del urbanismo de mercado

Desde finales de los años 70 del pasado siglo los cambios que se reconocen en la estructura económica a nivel mundial se plasmarán en la esfera de lo urbano, dándose un giro paulatino en las prioridades de las agendas urbanas de muchas ciudades tanto americanas como europeas. Lo que se percibe como una situación de profunda crisis y declive económico general toma forma en una nueva perspectiva que considera la promoción del crecimiento económico y la competitividad como las tareas más urgentes a las que las políticas urbanas deben dar respuesta.

En Europa, en un clima marcado por la construcción del mercado único, los límites fijados al intervencionismo económico conducen a los estados a delegar, cada vez más, la responsabilidad de lo nacional hacia lo local y, principalmente, hacia las ciudades, cuyas formas de hacer el urbanismo deben modificarse y adaptarse a las exigencias de la globalización. Para responder a los retos de la competición territorial las ciudades revisan sus objetivos y sus modos operativos y elaboran estrategias para multiplicar los vínculos con los actores económicos. Y estas formas de gobierno en poco difieren de sus homólogas norteamericanas (PINSON, 2011), donde las ciudades son altamente dependientes de la inversión del sector privado y en menor medida de los gobiernos estatales y federales.

Se abre paso a una etapa de cambio en las ciudades que puede calificarse de reestructuración neoliberal y se concentra en cuatro principios clave: desregulación, flexibilización, competitividad y privatización (DÍAZ, 2013; GAJA, 2015). Para el modelo neoliberal los mercados abiertos, competitivos y no regulados, ni sometidos a intervenciones públicas representan el mecanismo óptimo para el desarrollo socioeconómico. Su finalidad es maximizar la capacidad de atracción de la ciudad y facilitar la acción y los intereses de los operadores particulares, asimilando sus modos de funcionamiento y subordinando todo a las exigencias del mercado. Y es la ausencia de regulación política la que auspicia la alianza de los gobiernos locales con los intereses privados, favoreciendo una rentabilidad económica cortoplacista y en contra del beneficio común a largo plazo (PYBUS, 2012).

Se configura, pues, una nueva forma de gestión de la ciudad en el que las élites urbanas, desde políticos locales a representantes del mundo económico, marcan las decisiones sobre la ciudad. Y para su puesta en práctica arbitrarán estrategias de promoción del crecimiento y de intensificación de las dinámicas de valoración inmobiliaria y de suelo, dirigidas a atraer las actividades económicas y clases sociales más significativas en el capitalismo globalizado (RODRÍGUEZ, 2001).

En dicho contexto deben situarse los proyectos de transformación urbana como una de las estrategias del modelo neoliberal para favorecer el reposicionamiento de las ciudades en la economía global. Este tipo de operación urbana se impone desde los años 80 y constituye uno de los rasgos claves del urbanismo de finales del XX que llega a alcanzar a ciudades localizadas en cualquier punto del planeta. El proyecto, que combina las ventajas de la flexibilidad normativa con la eficacia de la gestión, exige a los gobiernos locales que agilicen el proceso administrativo, proporcionen las autorizaciones y justifiquen la necesidad de la intervención, y a las empresas privadas que aporten la agilidad de la gestión y la inversión sin otra justificación que la expectativa del beneficio.

Los grandes proyectos se promueven en los espacios urbanos que han adquirido centralidad. A mayor centralidad inversiones más rentables y la mayoría serán operaciones especulativas asociadas a cambios en el rango social del espacio (ROCH, 2015). Su finalidad es la reorganización estructural del tejido físico y económico de espacios degradados, obsoletos y disfuncionales, y son recurrentes los ocupados por antiguas industrias, establecimientos portuarios y fluviales, infraestructuras ferroviarias e instalaciones militares, con el objeto de convertirlos en modernas áreas de producción y de consumo adaptadas a las exigencias de las nuevas demandas locales y globales.

Se reconocen una serie de conductas en su puesta en desarrollo. Los gobiernos locales publicitan los proyectos como fuente de progreso para la ciudad y para el espacio a transformar y así justifican las recalificaciones del suelo, los abultados volúmenes edificables y las inversiones públicas en las infraestructuras. Los espacios transformados llegarán a albergar una gran variedad de usos, desde oficinas, comercios y equipamientos culturales y de ocio, hasta

servicios y nuevas infraestructuras de transportes e, incluso, viviendas. Como argumento de peso y fórmula comercial en las intervenciones se apela a la transformación radical de la imagen urbana a través de proyectos emblemáticos. De ahí la importancia otorgada a los diseñadores, arquitectos estrella, que imprimen su sello de autor en estas nuevas referencias icónicas de la ciudad contemporánea.

Producto también del modelo neoliberal es el urbanismo que se expande por el territorio al servicio de promotores inmobiliarios y determinados sectores de negocio y, aunque se trata de un fenómeno global, su expresión ha sido dispar según los países. En Europa, y en España en particular, se constatan en las últimas décadas las mayores cifras de crecimiento de la urbanización con los usos residenciales como protagonistas. Habida cuenta de que el fenómeno muestra particularidades regionales y locales parece oportuno, aquí, acercarse al ejemplo español estudiado ampliamente por BELLET (2017), BRENER (2015), BURRIEL (2008, 2011, 2016), DÍAZ (2013), GAJA (2013), LOIS (2016), NAREDO (2010, 2011), ROMERO (2010, 2012, 2015a, 2015b), RULLÁN (2012), VINUESA (2013a) y VIVES (2014).

En España todos los niveles del sector público apostaron por un modelo de crecimiento basado en la industria de la construcción bajo el criterio de que la urbanización generaba riqueza y empleo, e implicaba a promotores, entidades financieras y empresas del sector. Así fue como las periferias de las ciudades sometidas a la lógica del mercado se valorizaron como potencialmente urbanizables en el planeamiento municipal, donde los agentes privados podían conseguir inmensas plusvalías derivadas de su urbanización y construcción. Y la connivencia entre los poderes públicos y los agentes privados interesados en el negocio inmobiliario ha sido la constante.

La liberalización del suelo fue uno de los pilares para llevar a cabo las políticas neoliberales. La argumentación, basada en que la libertad constructora regula el mercado de la vivienda, buscaba en realidad hacer de la vivienda el soporte fundamental de la economía, de la generación de empleo y de las finanzas municipales. Los suelos urbanizables se sobredimensionaron muy por encima de las necesidades reales, aunque en las declaraciones de los políticos locales se alegara lo contrario, y eran ratificados por los gobiernos autonómicos también interesados. Era la fórmula legal de preparar el suelo para el negocio inmobiliario de los agentes privados y, llegado el caso, se adelantaban infraestructuras públicas para asegurar la accesibilidad de los

nuevos territorios.

Era habitual que los planes urbanísticos se pactaran con los promotores inmobiliarios, llegando éstos a ser los que realmente guiaban el crecimiento de las ciudades. Los promotores, tras negociar con las entidades locales y autonómicas el desarrollo del territorio, proyectaban sobre los nuevos suelos urbanizables los grandes desarrollos residenciales que les reportarían notables beneficios. Como telón de fondo, y parte fundamental, un escenario financiero que facilitaba el crédito barato a la promoción y al usuario. Y es que el interés inmobiliario contribuyó a extender por todo el cuerpo social el virus de la especulación, entrando en el juego miles de compradores de casas para revender con el fin de obtener una ganancia inmediata.

Fue el modelo de urbanismo descrito el que propició la burbuja inmobiliaria española. Y sobre ella incidió en 2008 la crisis financiera internacional que termina con esta fase expansiva e inicia la recesión que todavía persiste. Aunque el *boom* inmobiliario y la crisis que le sigue no son fenómenos exclusivos de España, pues se reconocen con diferencias en los tiempos y magnitud en todo el mundo desarrollado, la burbuja inmobiliaria española es el ejemplo más citado sin precedentes en un país desarrollado (CAMPOS, 2008).

Este modelo de urbanismo aplicado en España desde los años noventa del siglo XX ha dejado consecuencias en los territorios y en la sociedad, especialmente de las regiones urbanas y metropolitanas donde también muestra su rostro más crudo en la profunda recesión posterior. Y Madrid, en la que durante más de dos décadas los gobiernos conservadores han sido hegemónicos tanto en la escala local como regional, es una de las ciudades que presentan la versión más acabada del modelo.

El malestar urbano se canaliza desde propuestas de izquierda que reclaman un cambio en la formulación de políticas para la ciudad y sitúan en el centro de atención conceptos fundamentales como pacto, coordinación, cooperación, transparencia, participación, inclusión, justicia social y ética pública (ROMERO, 2015a, 2015b). La emergencia de los nuevos movimientos sociales urbanos aparecidos en los años de la crisis remite a otra forma de ver la realidad, de entender la democracia, la política y el compromiso cívico y expresan lo que hay de verdaderamente nuevo en el contexto de principios del siglo XXI (BELLET, 2017).

Los resultados electorales de 2015 produjeron un enorme cambio en el mapa municipal español.

En muchas grandes ciudades y en centenares de municipios los ciudadanos otorgaron la responsabilidad de gobernar a nuevas plataformas ciudadanas surgidas de movimientos sociales. En Madrid, la nueva mayoría concede la alcaldía a la plataforma ciudadana Ahora Madrid que con el apoyo del partido socialista da fin a los 24 años de gobierno del partido popular y se abre el escenario a cambios en el modelo de ciudad elaborado por el gobierno saliente. La nueva corporación municipal se hace eco de las preocupaciones de la ciudadanía y las recoge en su programa político para la ciudad (AHORA MADRID, 2015).

## 2. El modelo neoliberal en la agenda del urbanismo madrileño

Los años 90 marcan la desviación política hacia administraciones conservadoras en el gobierno municipal, regional y central. A partir de aquí se consolida un bloque de poder político-financiero-empresarial que jugará un papel determinante en la evolución de la ciudad y del conjunto de la región madrileña.

El Ayuntamiento de Madrid, tras diez años de gobierno socialista, inicia en 1991 el giro en la política urbana. El nuevo alcalde lo deja claro:

“En los umbrales del nuevo siglo por el que transitamos y en plena era de la globalización política, una ciudad como Madrid no debe abordarse desde una óptica localista, sino que debe dotarse de los instrumentos que le permitan adoptar los retos de una moderna capital integrada en la Unión Europea (...). Se requiere para ello diseñar una política urbana integrada (...). Pieza angular de esta política es el nuevo Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, un documento cuya elaboración inició el Ayuntamiento que presidió a comienzos de 1992, y en el que en mayor o menor grado participaron todos los agentes urbanos con interés en nuestra ciudad” (AYUNTAMIENTO, 2002:5).

Una vez aprobado el PGOU de 1997 el consistorio reconoce abiertamente que la puesta en marcha de su gestión ha supuesto un punto de inflexión en la agenda urbana. Con la implantación de una política urbanística activa y la flexibilización de la regulación normativa, a través de la creación de un marco jurídico-urbanístico que fomentara la competencia entre suelos y operadores, se pretende conseguir una mayor eficiencia en el proceso de producción tanto de viviendas como de instalaciones productivas.

A estos ingredientes del modelo neoliberal se añaden la concurrencia de varios factores más

que facilitan su puesta en práctica. Arrancan con la entrada de gobiernos conservadores en la administración regional desde 1995 y en la central entre 1996 y 2004 y desde 2011, salvado el cuatrienio de administración socialista. Entre los factores cabría citar los siguientes: la asunción de una gran cantidad de competencias fiscales y presupuestarias por el gobierno regional; la incorporación de Madrid al contexto de la globalización financiera y económica; la existencia de una oligarquía económica regional con fuerte proyección global; y una clase política autonómica y municipal ambiciosa y plenamente consciente de encarnar este nuevo proyecto neoliberal (OBSERVATORIO, 2013).

Las actuaciones que se acometen en la ciudad aparecen en la agenda urbana cuando se dan las condiciones oportunas que estiman los agentes públicos y privados dispuestos a participar, y a partir de ahí se inicia el proceso en el que unos y otros entran en el tablero de juego que se abre. La administración no siempre mostrará un frente único, pues los desencuentros e intereses políticos pueden llegar a obstaculizar la ejecución de lo proyectado. A los agentes inmobiliarios privados, los grandes inversores, les asiste la capacidad negociadora para conseguir de las administraciones las mejores condiciones para que el negocio sea un éxito, lo que les convierte siempre en los máximos ganadores. Y este modelo de urbanismo será cuestionado por la nueva corporación municipal surgida de las elecciones municipales de 2015 al ocupar el consistorio la coalición progresista Ahora Madrid.

A continuación se abordan algunas de las mayores actuaciones urbanísticas proyectadas en la ciudad consolidada y en su periferia por los ayuntamientos conservadores y las alternativas que propone el gobierno actual. Las fuentes de análisis, eminentemente cualitativas, se han mostrado capaces para abordar el motivo que mueve el estudio. Insistiremos en las estrategias que se arbitran a la hora de crear las condiciones necesarias que avalan las propuestas de intervención en la ciudad, en las circunstancias generales y particulares que inciden en el transcurso de su dilatado proceso en el tiempo y que explican los avances o retrocesos de las operaciones, así como en los cambios en los parámetros de ordenación que se van sucediendo. Para ello se atenderá al papel desempeñado por los agentes urbanos públicos y privados más directamente implicados en la formulación y desarrollo de las intervenciones, pero también se considera oportuno dar entrada en paralelo a opiniones de profesionales del urbanismo y otros actores sociales que añaden elementos de juicio y clarifican el proceso.

### 3. Los últimos grandes proyectos de transformación en la ciudad consolidada

Son dos las grandes operaciones de transformación urbana proyectadas conforme al modelo urbano neoliberal en el interior de la ciudad, dentro de la Almendra Central que encierra la M-30, y que paraliza el nuevo ayuntamiento de Ahora Madrid para su estudio y replanteo. Se trata de la Operación Chamartín, formulada sobre terrenos de la estación ferroviaria localizada al norte, y la Operación Mahou-Calderón sobre los suelos ocupados por un antiguo estadio de fútbol y una fábrica cervecera en desuso ubicados al sur. Tratamos aquí la primera actuación, la más ambiciosa y mayor intervención de remodelación urbana proyectada en el interior de la ciudad y uno de los ejemplos más representativos de la penetración de la lógica del mercado en el campo del planeamiento urbanístico (BRANDIS, 2017).

#### 3.1. El proyecto de la Operación Chamartín

La intervención planteada hace ya 25 años ha tenido un desarrollo muy complejo y soportado avances y retrocesos. El proyecto ha redimensionado a lo largo del tiempo su superficie, incrementando su edificabilidad bruta, modificado el reparto de la misma entre los distintos usos lucrativos y alterado el número de viviendas a construir. Y todo ello para obtener una rentabilidad suficientemente elevada que haga posible a los poderes públicos financiar su parte de la operación y a la promotora alcanzar los mayores beneficios. En el proceso se pondrán en evidencia las estrategias seguidas por los agentes implicados y la puesta en funcionamiento de los instrumentos y mecanismos necesarios para llevarla a cabo.

La operación se formula en 1992 con administraciones socialistas en los gobiernos central y regional. La promueve la empresa estatal Renfe sobre 62 hectáreas de su propiedad con el objetivo de cubrir las vías, remodelar la estación y construir 5.000 viviendas. Se convoca un concurso público internacional para adjudicar los suelos y sus aprovechamientos, del que resulta adjudicataria la empresa Duch, participada por la financiera pública Argentaria y la constructora San José y se encarga el diseño a Ricardo Bofill. Por el contrato concesional suscrito Duch gestionará la operación y Renfe le cede los derechos de

<sup>1</sup> La promotora avanza en 1999 los parámetros de la actuación: alrededor del 70% de la superficie se destinará a levantar de 14.000 a 15.000 viviendas; el 30% a oficinas y

explotación durante 75 años a cambio del 53% de los beneficios brutos. El hecho es motivo de crítica entre las propias filas socialistas. Eduardo Mangada remarca:

“¿Será verdad que son Renfe y Argentaria los titulares de esta actuación? Parece que sí. Pero ¿no se trata de organismos públicos, que manejan dineros públicos y están tutelados por los poderes públicos? Parece que sí. Pues si así es, a la pérdida del acorde con los tiempos económicos habrá que sumarle la discordancia con el discurso político que hoy lideran (...) Más sometimiento a las tendencias espontáneas del puro y duro mercado y el abandono de una voluntaria construcción de una nueva geografía, recalificadora física, económica y socialmente (...) Y las leyes sobre el suelo, las estrategias territoriales, los planes urbanísticos, ¿para qué sirven?” (MANGADA, 1993).

Cuando en 1997 el partido popular gobierna las tres administraciones se constituye el consorcio urbanístico “Prolongación de la Castellana” suscrito por el Ministerio de Fomento, la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid, al que se incorpora como parte del mismo la empresa Duch, y a finales de año se privatiza Argentaria que entra a formar parte del grupo financiero de BBVA. La constitución del consorcio está vinculada al PGOU 97, que recoge las condiciones que debe cumplir el desarrollo (APR 08.03 Prolongación de la Castellana), y se modifica el contrato de Renfe y Duch para adaptarlo al Plan. Es entonces cuando se amplía la superficie de la operación a 312 hectáreas, llegando el área de actuación a alcanzar la M-40 (ver FIG. 1). La edificabilidad de 0,6 que fija el plan permite obtener 1,8 millones de m<sup>2</sup> edificables y levantar hasta 15.000 viviendas<sup>1</sup>. La nueva concepción del proyecto es censurada por el grupo socialista por dejar la operación “no ya en manos de la iniciativa privada, sino en la pura especulación inmobiliaria”, a lo que Fomento replica:

“hoy todos los gobiernos del mundo, incluidos los socialistas, han iniciado procesos de privatización porque está altamente demostrado que para la administración y gestión de determinados intereses las técnicas privadas de gestión son mucho más eficientes, y precisamente en razón de la eficiencia se desprende una mejor defensa de los intereses generales” (SENADO, 1999).

El Consorcio, al que se atribuye la definición de los parámetros urbanísticos y bases de planeamiento del APR 08.03, propone en 2001 al Ayuntamiento

locales comerciales; unas 40 hectáreas a zonas verdes y 110.000 m<sup>2</sup> a espacios deportivos (DUCH, 1999).



Fig. 1/ Área de actuación de la Operación Chamartín en 1997

Fuente: [https://www.elconfidencial.com/empresas/2017-07-26/operacion-chamartin-acuerdo-carmena-bbva-fomento\\_1421197/](https://www.elconfidencial.com/empresas/2017-07-26/operacion-chamartin-acuerdo-carmena-bbva-fomento_1421197/)

la modificación puntual del PGOU, aprobada en 2002, y por consiguiente se modifica el contrato entre Renfe y Duch. El contrato contempla ceder a la sociedad mercantil los derechos lucrativos del suelo, a cambio de recibir un canon fijo de 509 millones de euros y otro variable en función de las plusvalías obtenidas a lo largo de 20 años, y recoge la solicitud de la empresa de aumentar a 1,05 la edificabilidad, el doble de la original, para levantar 20.000 viviendas, de las que el 10% serían protegidas. Llegar hasta aquí ha supuesto forzar modificaciones en el PGOU que el propio alcalde justifica:

“El urbanismo se tiene que desregularizar y flexibilizar como la economía. Eso es bueno. Son tiempos modernos, como diría Chaplin” (El País, 1999).

Y también, para elevar la edificabilidad, se rectifica la Ley del Suelo regional de 1995 para poder contabilizar la playa de vías como suelo que genera aprovechamiento.

Y continúan las críticas a la operación. Para el sociólogo Jesús Leal:

“se ha hurtado la participación ciudadana, sin que haya habido un concurso ni una exposición pública del proyecto con suficiente difusión para suscitar sugerencias. Parece que ya no existe otro debate que el de la rentabilidad ni otros actores urbanos que las grandes empresas, que se convierten en

los únicos interlocutores de la administración en lo que respecta al desarrollo urbanístico de la ciudad” (LEAL, 2003:154).

A juicio del decano del Colegio de Arquitectos de Madrid, Bernardo Ynzenga,

“el polémico y desmesurado proyecto de la prolongación de la Castellana es un mal sueño convertido en pesadilla. Es demostración palpable de que la codicia no tiene límite; y que cuando se alía con falsas razones es ilimitada” (YNZENGA, 2004).

Y también las asociaciones vecinales, amén de pedir la retirada del proyecto, reclaman la reducción de la edificabilidad lucrativa y destinar a vivienda protegida al menos el 50% del suelo de propiedad pública asignado a uso residencial y el 10% del suelo privado (FRAVM, 2002). Pero el proyecto sigue adelante, pese a que distintos consultores anuncien que la situación económica se vislumbra poco optimista.

Cuando está aprobado inicialmente el Plan Parcial de Reforma Interior y firmado el convenio de gestión, las elecciones generales de 2004 dan el poder central al gobierno socialista que solicita paralizarlo para que lo estudien los nuevos responsables de Fomento y de Renfe. El nuevo plan y el convenio de gestión se aprueban definitivamente en 2011 y se definen los principales parámetros de la operación<sup>2</sup>. Su director, José María Ezquiaga, resalta la intención que lo

<sup>2</sup> Los 3.120.658 m<sup>2</sup> de suelo se reparten entre Duch y Renfe (63%), los propietarios privados (18%) y el Ayuntamiento (10%). De la edificabilidad lucrativa total de 3.276.691 m<sup>2</sup> se destinan a vivienda libre 1.623.280 m<sup>2</sup> (45%), a terciario

1.532.411 m<sup>2</sup> (47%) y 150.000 m<sup>2</sup> (4,5%) a vivienda protegida. Las viviendas serán unas 17.000, de las que 4.000 serán protegidas (ARIAS, 2009).

sustenta:

“En la apuesta por prolongar la Castellana, creando ciudad dentro de la ciudad, Madrid se aparta de la creciente tendencia a la deslocalización de las funciones centrales en campus autistas en entornos metropolitanos periféricos y genera, al tiempo, un nuevo espacio para la investigación tipológica en la que la altura no es un mero recurso icónico sino la voluntad de respuesta inteligente a las demandas organizativas de la ciudad contemporánea” (EZQUIAGA, 2013:546).

Para la inmobiliaria San José la operación permitirá reforzar la competitividad, dinamizar la economía local y nacional en tiempos de crisis, configurar una nueva centralidad dotada de iconos arquitectónicos, consolidar la posición de Madrid como destino atractivo para la inversión y la localización de sedes empresariales configurarán la zona Norte como un gran distrito financiero, una gran city que reforzará la posición internacional de Madrid (SAN JOSÉ, 2009).

Pero el plan se encuentra con un escollo que le paralizará durante dos años. El Tribunal Superior de Justicia de Madrid lo anula en 2013 al declarar la nulidad de las determinaciones por las que los propietarios del suelo tenían que costear parte de las infraestructuras y por vulnerar la Ley del Suelo de 2007 que prohíbe edificios de más de cuatro alturas en suelo urbano. La limitación de alturas se subsanará en 2013 con una disposición adicional en la Ley de Patrimonio Histórico regional, que exime al suelo que estuviera clasificado como urbano antes de la entrada en vigor de la norma, así como por la modificación en 2015 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid que elimina la restricción de alturas. La última sentencia de este Tribunal de 2015, que ratifica la anterior, será recurrida por los promotores ante el Tribunal Supremo que la desestima por no estar suficientemente justificada (TRIBUNAL, 2015).

También otros actores urbanos elevan a los tribunales su desacuerdo con los términos de la operación y reclamarán unos derechos que consideran les corresponden. Se trata de los antiguos propietarios del suelo, expropiados por Renfe en 1945 para construir la estación, que amparándose en la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 recurrirán a los tribunales reclamando su parte de las plusvalías generadas. Para subsanar el problema, el gobierno central aprueba en 1999 la Ley de Ordenamiento de Edificios que elimina el derecho de reversión si

el bien desposeído permaneció durante 10 años en el uso que se estableció para su expropiación. Los afectados, reunidos en torno a la plataforma “No abuso”, apelarán ante la Audiencia Nacional, que desestima el recurso en 2009, y ante el Tribunal Supremo, que también falla en su contra (TRIBUNAL, 2012).

Ante la imposibilidad de desarrollar el Plan Parcial de Reforma Interior a causa de las sentencias judiciales los promotores y las administraciones públicas acuerdan revisar el planeamiento y, asimismo, redimensionarlo a la baja por la dificultad de hacerlo viable en la actual coyuntura económica que atraviesa el país. El nuevo planeamiento y el convenio se aprueban inicialmente a principios de 2015 (CONVENIO, 2017). La promotora pasará a llamarse Distrito Castellana Norte (DCN), al igual que la operación, y se encarga su diseño al estudio de arquitectura Richard Rogers (DISTRITO, 2015). Aunque la inversión estimada es muy alta, la promotora sostiene tener asegurada la financiación necesaria, ya sea a través de capital propio, con financiación externa, dando entrada a nuevos socios o saliendo a Bolsa, y contempla rentabilizarla con el uso lucrativo de los terrenos<sup>3</sup>. Y ahí se estanca el proyecto a falta de la aprobación definitiva que el consistorio deja para el gobierno ganador en las elecciones municipales de 2015.

### 3.2. Hacia una redefinición del proyecto

El nuevo gobierno municipal de Ahora Madrid abre un periodo de replanteamiento de la operación e inicia un proceso participativo para generar propuestas en torno a posibles soluciones, abierto a organizaciones representativas de la ciudad y profesionales del urbanismo, ecología y transportes. Para la promotora la iniciativa es

“una vía paralela carente de cobertura legal para desvirtuar el plan urbanístico hasta el punto de paralizarlo sine die y dejarlo de hecho sin efecto” (ECONOMIADIGITAL, 2016)

y comunica que retirará el proyecto si no se han iniciado las obras el 31 de diciembre de 2016, fecha de vencimiento del contrato entre Adif-Renfe y DCN.

Esta declaración, a juicio de Eduardo Mangada

<sup>3</sup> La inversión se estima en 5.974 millones de euros. De la edificabilidad lucrativa total de 3.270.053 m<sup>2</sup> se destinan a vivienda libre 1.596.490 m<sup>2</sup> (49%), a terciario 1.386.175 m<sup>2</sup>

(42,4%) y 177.388 m<sup>2</sup> (5,4%) a vivienda protegida. Las viviendas totales serán 17.000 (ELSALTODIARIO, 2017).

"es la definición más exacta y transparente de cuál es el contenido y la finalidad última de la otra llamada Operación Chamartín: conseguir un trozo de ciudad acotado, santificado por las administraciones públicas y entregado a un grupo inversor capitaneado por el BBVA para rentabilizar unos fondos a lo largo de un periodo de veinte años (...) Y para bien de Madrid no habrá un plan al gusto de Duch. Pero si habrá un nuevo plan más culto urbanísticamente, más sensible a las demandas y expectativas de los madrileños y más acorde con la ideología progresista por la que hemos apostado, con nuestro voto, la mayoría de los ciudadanos. Madrid se lo merece" (MANGADA, 2015).

Aunque las obras no se inician, la promotora no retira el proyecto al suscribirse una prórroga del contrato. Y la promotora no deja de publicitar el proyecto. En el foro de Urbanismo Sostenible, patrocinado por DCN y el BBVA, empresarios y expertos del sector arropan la operación y argumentan que el stock de viviendas y oficinas está agotado, que el urbanismo de Madrid está politizado y judicializado y que no hay que demonizar a las empresas. Y la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM) recuerda que

"Deliberadamente, la entidad financiera obvia que la inmensa mayoría de las asociaciones vecinales de los barrios afectados se han manifestado en contra de su proyecto ya que no se ajusta a las necesidades de sus vecinos y vecinas, sino de los bancos y constructoras" (DIAGONALPERIODICO, 2016).

El Ayuntamiento retira el proyecto "Distrito Castellana Norte" al tiempo que presenta en 2016 su propuesta alternativa "Madrid, Puerta Norte", liderando así la dirección del planeamiento. Pretende reajustar el suelo ferroviario sobre el que se interviene, al no computar los ocupados por las vías del tren que elevaban de forma artificial la superficie a construir en la propuesta de la promotora; disminuir la edificabilidad y las viviendas; y romper la anterior concepción unitaria de la operación al considerar cuatro zonas con tratamiento diferenciado, tanto en su edificabilidad como en su forma de gestión<sup>4</sup>. Profesionales del urbanismo madrileño lo apoyan:

<sup>4</sup> La superficie de suelo es de 1.744.549 m<sup>2</sup> y la edificabilidad total de 1.750.197 m<sup>2</sup>. De esta última corresponde al terciario 1.291.473 m<sup>2</sup> (74%) y al residencial 458.724 m<sup>2</sup> (26%). Establece para el sur de la Calle 30 un sistema de gestión pública y para el norte remite a sistemas de actuación privados y/o públicos. Al sur de la Calle 30 (ámbitos de la Estación de Chamartín y el Centro Terciario de Negocios) le asigna una edificabilidad de 680.000 m<sup>2</sup> (85% terciario y 15% residencial con 1.000 viviendas), y al norte (ámbitos de Malmea y Ensanche de Fuencarral-Valverde) una edificabilidad de 1.078.901 m<sup>2</sup> (33% residencial con 3.587 viviendas

"el Ayuntamiento de Madrid recupera el sentido común, la cordura, en definitiva, la mejor cultura de la ciudad, para proponer una ordenación, esta sí urbanística (...) con magnitudes prudentes, ponderadas y eficaces, garantizando así un tejido urbano complejo, con mezcla de distintos usos, germen de una rica vida urbana. Un nuevo trozo de Madrid entendido como un espacio social y no como un solar al servicio del negocio inmobiliario" (MANGADA, 2016).

La propuesta del Ayuntamiento es rechazada por Fomento y la promotora, así como por la Comunidad que recuerda que tiene la última palabra para validar el plan urbanístico. A partir de este momento se inician las negociaciones para desatascar la operación. A mediados de 2017 se llega a un acuerdo consensuado y en sencilla nota de prensa se comunican las bases para la ordenación urbanística del espacio rebautizado como "Madrid Nuevo Norte" y se desvelan algunos datos esenciales<sup>5</sup>. El documento añade que previamente a la aprobación inicial, y simultáneamente a la concreción de la misma, se desarrollará a principios de 2018 un proceso específico de participación con las plataformas ciudadanas.

Grupos políticos, asociaciones de vecinos y organizaciones no gubernamentales muestran su rechazo al acuerdo:

"se retoma al modelo de ciudad adoptado durante años en el que se dibuja un esquema urbano con grandes desigualdades socioeconómicas norte-sur" (IZQUIERDA UNIDA, 2017);

"desde hace años el tejido asociativo vecinal de Madrid viene exigiendo actuaciones urbanas equilibradas con los barrios del entorno que promuevan un desarrollo equilibrado, sostenible y justo, combinando suelos industriales, vivienda pública y nuevos equipamientos con el objetivo de paliar el desequilibrio social y funcional de Madrid" (ANTICAPITALISTAS, 2017);

"se ha perdido una oportunidad de oro para avanzar en el reequilibrio de la ciudad" (PLATAFORMA, 2017);

"es una propuesta con un fondo continuista y

y el resto a usos productivos). Las viviendas serán 4.600 (AYUNTAMIENTO, 2016).

<sup>5</sup> La edificabilidad total será, excluyendo el ámbito de la estación, de 2.680.000 m<sup>2</sup> que supone una reducción del 20,5% con respecto al plan de la promotora de 2015. La edificabilidad residencial total asciende a 1.100.000 m<sup>2</sup>, localizándose fundamentalmente al norte de la Calle 30. Se establece la edificabilidad lucrativa al sur de la Calle 30 en 1.500.000 m<sup>2</sup>, especialmente para terciario de oficinas. Las viviendas totales serán 11.000 viviendas, de las que un 20% serán protegidas (DISTRITO, 2017)

acomodaticio al dogma impuesto durante los gobiernos municipales de la burbuja inmobiliaria: solo la actividad constructora crea riqueza" (ECOLOGISTAS, 2017).

Y también se levantan voces contrarias dentro del consistorio:

"Desgraciadamente estamos asistiendo al despertar de un discurso que se sostuvo contra viento y marea hasta que la crisis inmobiliaria iniciada en 2008 resultó demasiado evidente. De nuevo se están movilizando cifras millonarias de inversión sin más base que unas promesas de futuro bastante inciertas en el actual escenario europeo. El problema es que estas inversiones se van a hacer a costa de recursos, terrenos e infraestructuras públicos, recursos que podrían tener mejores usos en otras partes de nuestra ciudad" (CARMONA, 2017).

También profesionales del urbanismo analizan las escasas cifras que incorpora el documento (ARIAS, 2017) y hacen declaraciones en el mismo sentido. Para Francisco López Górriz:

"estas actuaciones caracterizadas por dirigirse a espacios acotados y selectivos, son precisamente el modelo de ciudad del capital financiarizado, de ciudad desigual que se supone que esta corporación combate. La estrategia de este capital es actuar precisamente por fragmentos (...) explotando operaciones puntuales sin relación alguna con las necesidades y la visión de los ciudadanos acerca del futuro de su ciudad" (LÓPEZ, 2017).

Y Eduardo Mangada lamenta la decisión urbanística

"olvidando el necesario reequilibrio, la sensatez y las responsabilidades cívicas que obligan a todo buen urbanismo"

Y añade que el acuerdo es rechazable

"porque no solo es malo para el Madrid de hoy, sino que sienta un precedente peligroso para mañana, tanto por su contenido como, sobre todo, por la forma de gestionar la construcción de la ciudad" (MANGADA, 2017).

Al acuerdo consensuado en julio de 2017, que fue motivo de duras críticas por grupos políticos, urbanistas, vecinos y organizaciones, le seguirán meses de negociaciones con las asociaciones ciudadanas tal y como había anunciado el consistorio. En abril de 2018 el Ayuntamiento de Madrid, el Ministerio de Fomento y la Promotora DCN acuerdan un documento cuya aprobación por el Ayuntamiento podría estar culminada a principios de 2019 (ver FIG. 2). El nuevo documento presenta modificaciones con respecto al anterior<sup>6</sup> pero continúa sin satisfacer a todos. Concejales de Ahora Madrid consideran que se han aceptado algunas propuestas vecinales pero sin tocar el fondo de una operación financiera claramente especulativa, contraria a su programa; Izquierda Unida sigue reclamando un urbanismo más social; y la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos lamentan que el Ayuntamiento se haya plegado a los intereses del BBVA. (EL MUNDO, 2018)

El nuevo reparto de poderes de la Administración que aparece en el tablero político al ocupar el partido socialista el gobierno central, tras la

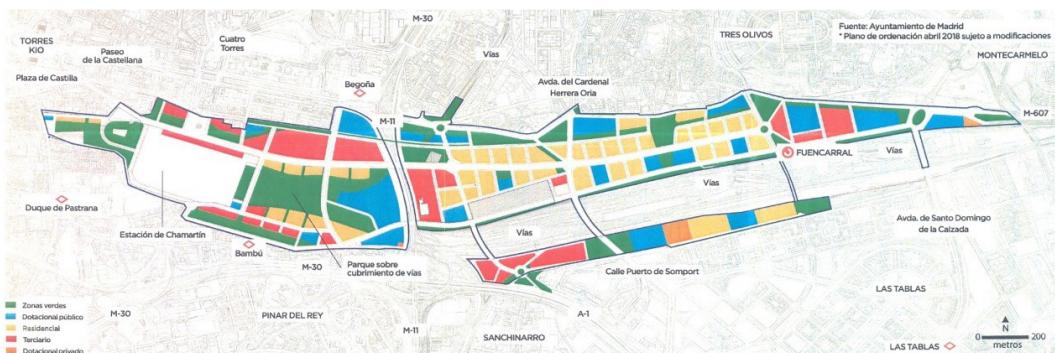


FIG. 2/ Plano de ordenación de Madrid Nuevo Norte (abril 2018)

Fuente: La Voz De Distrito Castellana Norte, Nº 12 (Junio 2018), <https://distritocastellananoorte.com/wp-content/uploads/2018/05/DCN-N%2C2%BA12.pdf>

<sup>6</sup> Se produce un nuevo ajuste de la edificabilidad total del 6%, pasando de los 2,83 millones de metros cuadrados previstos a 2,66 millones actuales, lo que supone un recorte del 4,5% para la superficie residencial y del 6,8% para los restantes usos lucrativos. Las viviendas se rebajan a 10.510

frente a las 11.000 anteriores, localizando el 75% al norte de la M-30 y el resto en el entorno del distrito de negocios. Se mantiene el consenso anterior de que el 20% de las viviendas sean protegidas (EL CONFIDENCIAL, 2018a)

moción de censura en mayo de 2018, no parece que vaya a obstaculizar ni retrasar el plan que cuenta con el apoyo del partido. No obstante, queda por ver si la Comunidad de Madrid en manos del partido popular cambiará ahora de aptitud habida cuenta que de ella deben salir la mayor parte de los informes vinculantes que requiere la operación (EL CONFIDENCIAL, 2018b).

#### 4. Los desarrollos residenciales de la periferia madrileña

La aplicación del modelo de urbanismo de mercado se reconoce en el proceso de producción seguido en la periferia madrileña. Este urbanismo expansivo se proyecta hace más de 26 años e inicia su materialización a principios de la década de los noventa del pasado siglo. La incidencia de la crisis inmobiliaria frena su desarrollo y el Ayuntamiento de Ahora Madrid paralizará aquellos desarrollos que no han culminado su grado de ejecución jurídica y procede a estudiar un plan alternativo.

##### 4.1. La programación de las extensiones residenciales y su estado de consolidación

El gobierno municipal conservador de 1991 adopta una filosofía de urbanización y construcción contraria a la de contención que achacaba como defecto al PGOU de 1985. La estrategia consiste en movilizar rápidamente suficiente suelo donde construir viviendas, argumentando que la escasez de suelo había generado una espiral especulativa que expulsaba a los madrileños hacia la periferia metropolitana por la escasez y carestía de la vivienda. El territorio propuesto se localiza en el suelo urbanizable no programado del plan de 1985, pese a que todavía el urbanizable programado tenía capacidad para soportar 85.000 nuevas viviendas. Así se pone en marcha la mayor intervención urbanística de la historia de la ciudad, que se verá ampliada en el PGOU de 1997 sobre suelo no urbanizable del plan anterior, llevando las posibilidades de urbanización al límite de la capacidad física del municipio (BRANDIS, 2014a).

<sup>7</sup> En el PGOU de 1997 los PAU se localizan en suelo urbanizable incorporado (Arroyo del Fresno, Montecarmelo, Las Tablas, Sanchinarro y Ensanche de Carabanchel) y en suelo urbanizable programado (Ensanche de Vallecas). Los desarrollos residenciales del PGOU de 1997 lo hacen en suelo urbanizable programado (Ensanche de Barajas, El Cañaveral, Los Cerros, Los Ahijones, Los Berrocales y Valdecarros) y urbanizable no programado (Valdebebas).

El resultado será la puesta en el mercado de 7.313,3 has de suelo destinado a la producción de 206.966 viviendas. En 1991 fueron los planes de actuación urbanística (PAU) sobre 2.258 has para levantar 78.331 viviendas y en 1997 los desarrollos residenciales sobre 4.055 has para 128.635 viviendas, que duplican la superficie y las viviendas de los anteriores<sup>7</sup> (ver FIG. 3). Los argumentos públicos que los sustentaron se desmontarán al poco tiempo. La realidad demostró que las necesidades residenciales en modo alguno justificaban las viviendas previstas, y tampoco la sobreoferta produjo el abaratamiento de los precios, sino todo lo contrario, dado su carácter de activo financiero y bien perdurable.

A partir de este momento se inicia un lento y farragoso proceso judicial marcado por numerosas sentencias que declaran ilegales buena parte de los desarrollos propuestos por invadir espacios protegidos en el PGOU de 1985 sin la preceptiva justificación. En 2003 los tribunales estiman el recurso presentado por el Partido Socialista, Izquierda Unida y los sindicatos Comisiones Obreras y UGT. De aplicarse la sentencia supondría una quiebra a los proyectos iniciados y comprometía los desarrollos que aún no lo estaban, además de conllevar una responsabilidad económica cuantiosa para la administración municipal y regional.

La sentencia es recurrida por las administraciones local y regional y en 2007 los tribunales emiten fallo favorable para cinco de los seis PAU y para los restantes ámbitos confirma el pronunciamiento de ilegalidad. En 2012 el Supremo ratifica la sentencia y añade que el PGOU de 1997 es nulo en los ámbitos referidos y, por lo tanto, no admite subsanaciones ni reformas, sino una nueva aprobación con todos sus trámites. Así pues, la sentencia deroga la ordenación urbanística llevada a cabo en el suelo protegido en 1985 en seis de los nuevos desarrollos propuestos en 1997<sup>8</sup>. Distintos actores sociales se pronuncian al respecto. Ecologistas en Acción y la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid entienden que la sentencia es una magnífica oportunidad para reconducir la estrategia territorial de la ciudad, evitando profundizar en los errores y excesos de la burbuja inmobiliaria y reclaman preservar los espacios naturales con vistas a recuperar la idea del “anillo

<sup>8</sup> La sentencia afecta a 19.092 has que se corresponden con la totalidad del suelo de Valdebebas, más de la mitad de La Atalayuela y Los Cerros, la cuarta parte de Los Ahijones y Valdecarros y, en menor medida al de Los Berrocales (BOCM, 2013).

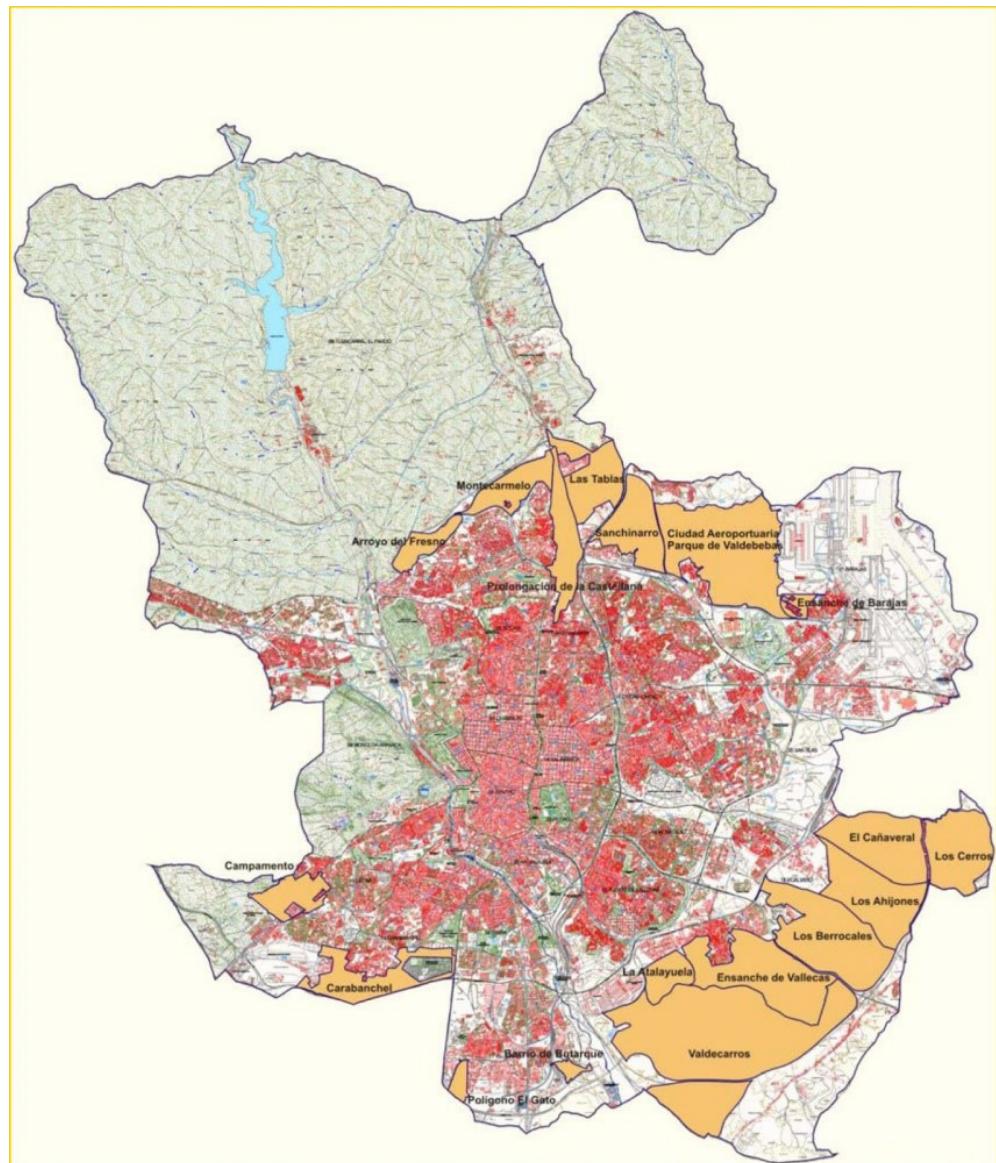


FIG. 3/ Localización de los PAU de 1991 y de los Desarrollos Residenciales de 1997

Fuente: AYUNTAMIENTO DE MADRID (2013): Seguimiento de la gestión en los nuevos desarrollos urbanísticos. Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda, [http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UrbanismoyVivienda/Urbanismo/GrandesDesarrollosUrbanisticos/EvolucionNuevosDesarrollos/Fichas05\\_15.pdf](http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UrbanismoyVivienda/Urbanismo/GrandesDesarrollosUrbanisticos/EvolucionNuevosDesarrollos/Fichas05_15.pdf)

verde”<sup>9</sup>. Y el urbanista Ramón López de Lucio se pregunta si sería factible convertir un revés como el que supone la sentencia en una oportunidad para replantear de manera más razonada y responsable una verdadera política territorial de ámbito metropolitano y regional (LÓPEZ DE LUCIO, 2012).

<sup>9</sup> También sugieren que las cooperativas ya formadas en los ámbitos afectados se reubiquen en El Cañaveral, no tocado por la sentencia, y que para Valdebebas, ya en construcción, se busquen soluciones para salvaguardar los derechos

Para dar respuestas a lo instado en la sentencia y devolver la normalidad urbanística a las actuaciones afectadas el Ayuntamiento en 2013 procede a redactar una Revisión del Plan de 1985 y la Modificación del Plan de 1997, conocida como “revisión exprés” por la rapidez de la tramitación, y que ratifica inmediatamente

de los particulares, víctimas de la temeraria política de las administraciones madrileñas. (ECOLOGISTAS, 2013a, 2013b y FRAVM, 2013).

el gobierno regional. Se pretende así levanta la consideración de no urbanizable de los terrenos alegando que ya no existen los motivos que originaron la protección, porque algunos suelos ya están urbanizados y han perdido su valor ecológico. En 2016 el Supremo emitirá finalmente una sentencia favorable que da como válido el urbanismo de hechos consumados.

Desde el momento en que se programan los PAU para iniciar el crecimiento periférico se procede a aplicar como sistema de gestión el de compensación, que faculta a los propietarios del suelo intervenir directamente en la creación de los nuevos barrios y reduce, en consecuencia, el papel de la administración. El sistema, que se justifica por su agilidad y capacidad en reducir los tiempos, demostrará sobradamente ser ineficaz, pues posibilita la retención del suelo sin edificar hasta que el mercado ofrezca a los promotores situaciones suficientemente ventajosas. Los trámites en los PAU fueron lentos y más en los desarrollos de 1997, demorándose la aprobación de los planes parciales y los proyectos de urbanización. Y cuando ya está encima la crisis y los promotores tienen dificultades para proseguir las obras se firma en 2011 el Acuerdo Marco y su Adenda en los ámbitos de los desarrollos del Este, que permite dividir por fases los planes parciales, no obliga a urbanizarlos de una vez como era preceptivo hasta el momento y autoriza a ejecutar de forma simultánea las obras de urbanización y edificación (BOCM, 2011).

La periferia madrileña proyectada se desvela en 2014 sobrecededora (BRANDIS, 2014b). Aunque la construcción de los PAU se aceleró coincidiendo con el *boom* inmobiliario todavía faltan por levantar un 5,6% de las viviendas previstas, las dotaciones y equipamientos van muy retrasados y tampoco se han cubierto las edificabilidades industrial y terciaria previstas<sup>10</sup>. Pero en los desarrollos de 1997, proyectados en plena burbuja, no se han cumplido las expectativas y muchos apenas se han iniciado, contando con licencia de edificación solo el 6% de las viviendas previstas<sup>11</sup>.

Profesionales del urbanismo han expuesto desde hace tiempo su rechazo hacia este urbanismo de promotor implantado en la periferia madrileña (BARDAJÍ, 2013; VINUESA, 2013b). Y también es posible encontrar consideraciones propositivas

para paliar las consecuencias urbanísticas y sociales del modelo y evitarlas en un futuro: planificar la reutilización del stock de suelo, de infraestructuras y viviendas ya existente, redimensionar los desarrollos y hacer un uso más razonable de los mismos que permitan atender mejor las importantes necesidades de vivienda insatisfechas (NAREDO, 2011); examinar nuevas formas de planeamiento, de intervención, de organización y de gestión de las ciudades y nuevas formas de colaboración entre lo público y lo privado, estableciendo claramente las reglas desde la superioridad de lo público (CAPEL, 2013). Y Juan Romero marca el camino posible:

"Los nuevos gobiernos constituidos navegan ahora con la fuerza del viento a favor. La fuerza que otorga la confianza depositada por millones de ciudadanos que reclaman otras políticas para la ciudad (...) Sobre esta base, los gobiernos locales pueden ayudar a construir algo nuevo y mejor" (ROMERO, 2015b:382).

#### 4.2. La nueva estrategia para los desarrollos del sureste

Cuando accede al Ayuntamiento la coalición Ahora Madrid procede a estudiar la situación en la que se encuentra la periferia del sureste sometida a diversas actuaciones que se encuentran en distintos grados de ejecución y que ocupan un total de 5.813 has.

Para ello convoca un proceso de audiencia pública para el análisis, evaluación y proposición de alternativas a través de la constitución de una mesa social en la que participan la administración local, regional y estatal, grupos políticos, juntas de compensación, asociaciones de vecinos, profesionales del urbanismo, colegios profesionales, asociaciones ecologistas, sindicatos y universidades, entre otros. El ámbito territorial revisado lo conforman 13 sectores de diferentes dimensiones, papel urbano y estado de ejecución. Los más complejos y debatidos han sido los que iniciaron pero no finalizaron su tramitación administrativa: Los Cerros, Los Ahijones, Los Berrocales y Valdecarros, que a efectos de ordenación ocupan una superficie de 3.310 has donde se había previsto construir 104.737 viviendas.

<sup>10</sup> En los PAU la edificabilidad remanente industrial es el 62% de la prevista y la terciaria el 20,5% (AYUNTAMIENTO, 2015a). El complejo proceso de promoción del PAU de Valdebebas y las estrategias de resistencia de las asociaciones de vecinos pueden servir de ejemplo del proceso (CANOSA, 2016).

<sup>11</sup> Se corresponden con las de Valdebebas (el 42% de las 12.500 proyectadas), el ensanche de Barajas (el 88% de las

1.500 viviendas) y el Cañaveral (el 19% de las 14.000) (AYUNTAMIENTO, 2015b). No hay ninguna edificación en Los Ahijones, Los Berrocales y La Atalayuela, aunque parte de los suelos están descarnados por las obras de urbanización, y en Valdecarros y Los Cerros todavía no han entrado las máquinas. En el caso de Valdebebas, la veloz tramitación urbanística y una singular forma de gestión, están en la base de su relativo éxito (BRANDIS, 2016).

A lo largo del proceso son muchos los medios de comunicación que difunden las opiniones discrepantes de los distintos agentes implicados directamente. La postura del Ayuntamiento es de rechazo al planeamiento heredado, por ser un derroche de suelo que la ciudad no puede permitirse en una de sus últimas grandes reservas. Por el contrario las Juntas de Compensación de los distintos ámbitos y la asociación de promotores inmobiliarios de Madrid consideran que los desarrollos residenciales son el futuro de la ciudad y prevén el riesgo que supone para el mercado no contar con seguridad jurídica que puede incitar a los promotores a desplazarse a otros municipios. También se pronuncian los grupos políticos. El partido socialista ve necesario reconducir los desarrollos y para Ciudadanos el modelo expansivo de la ciudad no tiene sentido, pero hay que mantener los derechos consolidados de los propietarios.

Tras conocer las Juntas de Compensación que las líneas maestras del Plan rebajan la superficie total al desclasificar parte del terreno urbanizable, disminuye el número de viviendas y pretende disolver dos de las Juntas de los desarrollos más atrasados (Los Cerros y Valdecarros), anuncian medidas legales y hacen pública la inversión que hasta el momento han realizado, un total de 325,57 millones de euros<sup>12</sup>.

También otros actores sociales se oponen al borrador del plan por considerar insuficientes las medidas incorporadas. Lo hacen Ecologistas en Acción, la Plataforma para el SE y la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid. Recuerdan al ayuntamiento que respete el "Pacto contra la especulación" suscrito antes de las elecciones por Ahora Madrid, PSOE e Izquierda Unida, que aludía en concreto a los suelos urbanizables del plan de 1997 declarados nulos en varias sentencias judiciales<sup>13</sup> y piden, asimismo, que se cumplan los compromisos recogidos en el programa electoral sobre estos desarrollos (AHORA MADRID, 2015). A juicio de la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos

<sup>12</sup> La inversión declarada es la siguiente: Los Cerros (9,1 millones de euros), Los Ahijones (69), Los Berrocales (193,5) y Valdecarros (53,9) que se corresponden con el 11,86% de la inversión total prevista de 2.744,4 millones. (IDEALISTA, 2017).

<sup>13</sup> El pacto mencionaba textualmente: en los sectores con urbanización no iniciada (Los Cerros y Valdecarros) se comprometía a reconsiderarlos con protección especial en las zonas más valiosas ambientalmente, incluyendo el desarrollo del anillo verde; en los sectores con urbanización iniciada pero paralizados (Los Berrocales y Los Ahijones) se comprometía a reformularlos, destinando en todo caso su mayor parte a usos no edificatorios, recuperando la propuesta de anillo verde. (ECOLOGISTAS, 2015, 2016).

<sup>14</sup> El Plan pretende ajustar la estrategia de crecimiento urbano del PGOU 1997 para los ámbitos considerados que

de Madrid

"el resultado, en lo fundamental, no supone ni cambios ni mejoras respecto al plan inicial: tanto el coeficiente de edificabilidad como el número viviendas siguen siendo altísimos, irracionales, absolutamente desproporcionados para el momento en que vivimos"

y añade que de las 102.000 viviendas proyectadas se ha pasado a 98.000, y un volumen de terreno urbanizado similar a la propuesta anterior, y demanda una reducción drástica de las viviendas con objeto de evitar un nuevo monstruo urbanístico (FRAVM, 2017).

A principios de 2018 la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid aprueba el Plan Director de la Nueva Estrategia del Sureste que responde a uno de los principios fundamentales de actuación del "Pacto contra la especulación y el Derecho a la Ciudad", suscrito en abril de 2015, de defender el territorio y detener la extensión de la urbanización, y está recogida de forma previa e implícita en el Acuerdo de investidura entre Ahora Madrid y el Partido Socialista de Madrid, de 12 de junio de 2015 y en el "Plan de Gobierno 2015-2019" (AYUNTAMIENTO, 2018: 4). El Plan plantea una redefinición del ámbito con el fin de ajustar los usos dotacionales públicos, los residenciales y los de actividad económica para poder garantizar su viabilidad y coherencia, haciéndolo compatible con un modelo territorial sostenible, equilibrado, social y ambientalmente responsable<sup>14</sup>.

Los promotores han recurrido el Plan pidiendo que se anule de manera cautelar y cifran en 1.600 millones de euros las indemnizaciones que tendrá que pagar el Ayuntamiento. Y añaden

"Ahora hay dos posibilidades: que Ahora Madrid dé marcha atrás o que una posible nueva corporación, tras las elecciones de 2019, de luz verde y que todo siga adelante" (EL PAÍS, 2018)

fueron planificados para urbanizar 4.400 hectáreas con más de 116.000 viviendas y 6,5 millones de m<sup>2</sup> de actividades económicas. El Ayuntamiento redimensiona las previsiones de necesidad de suelo para vivienda y actividades económicas y contempla articular dos programas de producción de suelo: el primero, estimado entre los años 2022-2030, permitirá el desarrollo de 27.700 viviendas y 1,3 millones de metros cuadrados de edificabilidad de actividades económicas; el segundo programa, entre 2031-2039, con 26.000 viviendas y 1,2 millones de metros cuadrados edificables para actividad económica. Además, plantea dos modificaciones de planeamiento general para Los Cerros y Valdecarros, que supondrán la disolución de las dos Juntas de Compensación, y dos modificaciones de la ordenación por menorizada para los Ahijones y los Berrocales.

## 5. Consideración final

A lo largo del estudio han ido apareciendo los ingredientes del modelo urbanístico aplicado en Madrid que muchos investigadores reconocen en otras ciudades desde finales del siglo XX. Asimismo, se ha puesto de manifiesto que las lógicas del mercado penetraron en el campo de la planificación urbanística y en los discursos político-económicos que regularon los procesos de gobernanza de la ciudad. En el trabajo realizado el modelo de urbanismo de mercado se reconoce en las propuestas que para la Operación Chamartín, iniciada en 1992, hacen los gobiernos socialistas y populares que se alternan en la administración central y autonómica y los continuados gobiernos populares en la administración municipal desde 1991. Son también éstos últimos los que promueven en el PGOU de 1997 los desarrollos residenciales de la periferia madrileña con el respaldo del gobierno popular de la Comunidad de Madrid. A la vista de los parámetros y características de ordenación que incorporan ambas operaciones a lo largo del proceso se levantan voces discordantes, políticas y ciudadanas, que cuestionan y denuncian este urbanismo que antepone la rentabilidad económica de los intereses privados al beneficio común de todos los ciudadanos.

Esta situación se altera cuando la coalición progresista Ahora Madrid accede al gobierno municipal tras las elecciones de 2015. Se replantean las operaciones urbanísticas, incorporan modos de gobernanza urbana participativa y se aportan formulaciones más orientadas al servicio de la ciudadanía que, no obstante, algunos consideran todavía insuficientes. El escaso tiempo transcurrido y el hecho de que las nuevas propuestas no hayan conseguido todavía la aprobación definitiva del Ayuntamiento y su refrendo por la Comunidad de Madrid dificultan por el momento evaluar su éxito o fracaso.

Dicho esto, traemos aquí una reflexión general que sirve para el caso madrileño:

“Y si en todo el mundo capitalista desarrollado, las ciudades se han transformado en lugares estratégicamente centrales para el avance irregular de los proyectos reestructuradores neoliberales (...) es también en el ámbito urbano donde se da el reiterado fracaso de las políticas neoliberales y algunas esporádicas resistencias a ella, con lo que también se hacen visibles ciertos límites potenciales del proyecto neoliberal” (THEODORE, 2009).

Celebraríamos que las “resistencias” fuesen capaces de cambiar el rumbo de los hechos,

de lo contrario, estaremos condenados a sufrir una ciudad cada vez más segregada no solo desde el punto de vista urbanístico, sino también económico y social.

## 6. Bibliografía

- ARIAS, F. (2009): «Megaproyectos urbanos madrileños. ¿Quién manda en Madrid?: las cuatro torres y el “señor de los anillos”», en: *Economía, poder y megaproyectos*, pp. 181-208, Fundación César Manrique, Madrid.
- (2017): *Madrid Nuevo Norte ¿de qué hablamos? Nuevas reflexiones sobre MNN a partir del desarrollo que anuncia el AGDUS*, [https://clubdebatesurbanos.org/2017/12/11/madrid-nuevo-norte-de-que-hablamos-nuevas-reflexiones-sobre-mnn-a-partir-del-desarrollo-que-anuncia-el-agdus\\_felix-arias-goytre/](https://clubdebatesurbanos.org/2017/12/11/madrid-nuevo-norte-de-que-hablamos-nuevas-reflexiones-sobre-mnn-a-partir-del-desarrollo-que-anuncia-el-agdus_felix-arias-goytre/)
- BARDAJÍ, E. (2013): «Algunas propuestas sobre los grandes desarrollos del Plan general de Ordenación Urbana de Madrid de 1997» en: *Reflexiones a propósito de la revisión del Plan General de Madrid*, pp. 521-544, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid/TRyS. <https://repositorio.uam.es/handle/10486/13683>
- BELLET, C. (2017): «Proyectos y grandes operaciones urbanas» en: *Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global*. [http://www.age-geografia.es/downloads/naturaleza\\_teritorio\\_y\\_ciudad\\_age2017.pdf](http://www.age-geografia.es/downloads/naturaleza_teritorio_y_ciudad_age2017.pdf)
- BRANDIS, D. (2014a): «La producción inmobiliaria de la periferia madrileña (1991-2013)» en: *Desafíos metropolitanos*, pp. 169-189, Madrid, La Catarata.
- (2014b): «La periferia inacabada madrileña. El penúltimo capítulo de una historia interminable», en: *Territorios inconclusos y sociedades rotas*, 12 páginas, Madrid, GGU/AGE.
- (2016): «La joya inconclusa de los últimos desarrollos urbanos de la ciudad de Madrid», en: *Estudios de Geografía Urbana en tiempos de crisis*, pp. 183-202, Madrid, Biblioteca Nueva.
- (2017): «Grandes proyectos de transformación urbana pendientes en Madrid», en: *Nuevos escenarios urbanos: nuevos conflictos y nuevas políticas*, pp. 151-172, Girona, GGU/AGE, [http://www.age-geografia.es/site/wp-content/uploads/2014/11/Geografia\\_Urbana.pdf](http://www.age-geografia.es/site/wp-content/uploads/2014/11/Geografia_Urbana.pdf)
- BRENNER, N. et al. (2015): «Urbanismo neoliberal. La ciudad y el imperio de los mercados», en: *El mercado contra la ciudad*. Madrid, Traficantes de Sueños, pp. 211-244.
- BURRIEL DE ORUETA, E. (2008): «La década prodigiosa del urbanismo español (1997-2006)», en: *Scripta Nova*, 270 (64).
- (2011): «Subversion of land-use plans and the housing bubble in Spain», en: *Urban Research*, vol. 4, issue 3, pp. 232-249.
- (2016): «Empty urbanism: the bursting of the Spanish housing bubble», en: *Urban Research*,

- vol. 9, issue 2, pp. 158-180.
- CAMPOS ECHEVARRÍA, J. L. (2008): *La burbuja inmobiliaria*, Madrid, Marcial Pons.
- CANOSA, E. (2016): «El PAU de Vallecas. El mayor desarrollo residencial y el peor dotado de la periferia madrileña», en: *Estudios de Geografía Urbana en tiempos de crisis*, pp. 157-182, Madrid, Biblioteca Nueva.
- CAPEL, H. (2013): «Crisis de los modelos urbanos. Una mirada hacia el futuro», en: *Mercator*, vol. 12, n. 2, pp. 7-27, Fortaleza (Brasil), [www.mercator.ufc.br](http://www.mercator.ufc.br)
- CARMONA PASCUAL, P. & RUÍZ HUERTA, L. (2017): «Chamartín, el sueño monstruoso de la City madrileña», <http://elmundo.es/madrid/2017/10/30/59f62986e2704ef0168b45ab.html>
- DÍAZ ORUETA, F. (2013): «Sociedad, espacio y crisis de la ciudad neoliberal», en: *Metamorfosis urbanas. Ciudades españolas en la dinámica global*, pp. 81-107, Barcelona, Icaria.
- DUCH (1999): «Prolongación de la Castellana. El nuevo pulmón inmobiliario de la capital de España», en: *Asprima*, n. 5, pp. 12-16.
- EZQUIAGA, J. M<sup>a</sup>. (2013): «Prolongación de la Castellana de Madrid: la ciudad dentro de la ciudad», en: *Reflexiones a propósito de la revisión del Plan General de Madrid*, pp. 545-554, Madrid, TRyS.
- GAJA, (2013): «Tras el tsunami inmobiliario. Salir del atolladero», en: *Paisajes devastados después del ciclo inmobiliario: impactos regionales y urbanos de la crisis*, pp. 313-354, Madrid, Traficantes de Sueños.
- (2015): «Urbanismo concesional, modernización, privatización y cambio de hegemonía en la acción urbana», en: *Ciudades*, n. 18 (1), pp. 103-126.
- LEAL MOLDONADO, J. (2003): «Desequilibrio territorial e insostenibilidad: la ampliación de la Castellana», en: *La ciudad conquistada*, pp. 148-152, Madrid, Alianza.
- LOIS, R. & PIÑEIRA, M<sup>a</sup> J. & VIVES, S. (2016): «El proceso urbanizador en España (1990-2014): una interpretación desde la geografía y la teoría de los circuitos de capital», en: *Scripta Nova*, XX, nº 539.
- LÓPEZ DE LUCIO, R. (2012): *La caída del PAUs y otros desarrollos periféricos*, (conferencia del 11 de diciembre de 2012, Club de Debates Urbanos).
- LÓPEZ GORH, F. (2017): «Operación Chamartín: ¿truco o trato?», <http://nuevatribuna.es/articulo/madrid/chamartin-truco-trato/20170804185739142368.html>
- MANGADA, E. (1993): «Chamartín, a la sombra de KIO», [http://elpais.com/diario/1993/11/05/madrid/752502286\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1993/11/05/madrid/752502286_850215.html)
- (2015): «Chamartín. Un cortijo para el BBVA», <http://www.nuevatribuna.es/articulo/madrid/chamartin-cortijo-bbva/20151127075618122805.html>
- & GAGO, J. (2016): Operación Chamartín: recuperar la cordura, [http://clubdebatesurbanos.org/2016/05/12/operacion-chamartin-recuperar-la-cordura\\_eduardo-mangada-y-jesus-gago/](http://clubdebatesurbanos.org/2016/05/12/operacion-chamartin-recuperar-la-cordura_eduardo-mangada-y-jesus-gago/)
- (2017): Chamartín, del aplauso a la decepción, <http://clubdebatesurbanos.org/2017/10/20/opcion-chamartin-del-aplauso-a-la-decepcion-por-eduardo-mangada/>
- NAREDO, J. M. (2010): «El modelo inmobiliario español y sus consecuencias», *Boletín CF+S*, 44, pp. 13-27, <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n44/ajnar.html>
- (2011): «El modelo inmobiliario español y sus consecuencias», en: *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, pp. 13-72, Barcelona, Icaria.
- OBSERVATORIO METROPOLITANO (2013): *Paisajes devastados. Despues del ciclo inmobiliario: impactos regionales y urbanos de la crisis*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- PINSON, E. (2011): *Urbanismo y gobernanza de las ciudades europeas. Gobernar la ciudad por proyecto*, Valencia, Universidad de Valencia.
- PYBUS, M. (2012): *Desmontando dogmas: la desregularización urbanística*, <http://latramaurbana.net/2012/11/21/desmontando-dogmas-la-desregularizacion-urbanistica/>
- ROCH, F. (2015): «Revolución neoliberal y utopía ciudadana, una batalla inaplazable», en: *Ciudades*, 18 (1), pp. 49-68.
- RODRÍGUEZ, A. & MOULAERT, F. & SWYNGEDOUW, E. (2001): «Nuevas políticas urbanas para la revitalización de las ciudades en Europa», en: *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXII, n. 129, pp. 409-424.
- ROMERO, J. (2010): «Construcción residencial y gobierno del territorio de España. De la burbuja especulativa a la recesión. Causas y consecuencias», en: *Cuadernos Geográficos*, n. 47, pp. 17-46.
- & JIMÉNEZ, F. & VILLORIA, M. (2012): «(Un) sustainable territories: causes of the speculative bubble in Spain (1996–2010) and its territorial, environmental, and sociopolitical consequences», en: *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30 (3), pp. 467-486.
- & MELO, C. & BRANDIS, D. (2015a): «The neoliberal model of the city in Southern Europe: a comparative approach to Valencia and Madrid», en: *Cities In Crisis. Socio-spatial impacts of the economic crisis in Southern European cities*, pp. 75-93, Routledge.
- & BRANDIS, D. & MELO, C. (2015b): «El giro neoliberal y las políticas para la ciudad en España. Balance a partir de los ejemplos de Madrid y Valencia», en: *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n. 69, pp. 369-386.
- RULLÁN, O. (2012): «Urbanismo expansivo en el estado español: de la utopía a la realidad», en: *Geografía y desafíos territoriales en el siglo XXI*, pp. 165-209, Alicante, AGE/Universidad de Alicante.
- THEODORE, N. & PECK, J. & BRENNER, N. (2009): «Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de

- los mercados », en: *Temas Sociales*, n. 66, p. 1-11.
- VINUESA, J. (2013a): *El festín de la vivienda. Auge y caída del negocio inmobiliario en España*, Madrid, Díaz & Pons.
- & DE LA RIVA, J. M. (2013b): «Los grandes desarrollos del PG97, un grave error de planteamiento y una amenaza para el futuro urbanístico de Madrid» en: *Reflexiones a propósito de la revisión del Plan General de Madrid*, pp. 493-511, Madrid, UAM/Madrid/TRyS, <https://repositorio.uam.es/handle/10486/13683>
- VIVES, S. & RULLÁN, O. (2014): «La apropiación de las rentas del suelo en la ciudad neoliberal española», en: *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n. 65, pp. 387-408.
- YNZENGA, B. (2004): «La prolongación de la Castellana», [http://www.abc.es/hererotica/ historico-30-06-2004/abc/Madrid/la-prolongacion-de-la-castellana\\_9622307850468.html](http://www.abc.es/hererotica/ historico-30-06-2004/abc/Madrid/la-prolongacion-de-la-castellana_9622307850468.html)

## Fuentes documentales y hemerográficas citadas

AHORA MADRID (2015): programa electoral Ahora Madrid, [http://mauriciovaliente.net/sites/mauriciovaliente.net/files/260315\\_programa\\_ahora\\_madrid.pdf](http://mauriciovaliente.net/sites/mauriciovaliente.net/files/260315_programa_ahora_madrid.pdf)

ANTICAPITALISTAS (2017): Comunicado de Anticapitalistas sobre la Operación Distrito Castellana Norte, <https://www.anticapitalistas.org/comunicados/operacion-distrito-castellana-norte-en-el-monopoly-de-la-ciudad-de-madrid-siempre-gana-la-banca/>

AYUNTAMIENTO DE MADRID (2002): 4 años de gestión del Plan General de Ordenación Urbana 1997.

— (2015a): *Edificabilidad remanente en ámbitos del Plan General de 1997 a 1 de enero de 2015*, Gerencia de Urbanismo.

— (2015b): *Seguimiento de la gestión urbanística en ámbitos de suelo urbanizable a 31 de mayo de 2015*. [http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UrbanismoYVivienda/Urbanismo/GrndesDesarrollosUrbanisticos/EvolucionNuevosDesarrollos/Fichas05\\_15.pdf](http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UrbanismoYVivienda/Urbanismo/GrndesDesarrollosUrbanisticos/EvolucionNuevosDesarrollos/Fichas05_15.pdf)

— (2016): *Madrid Puerta Norte. Documento resumen de las Bases y Estrategias para el desarrollo norte de la ciudad de Madrid*. [https://www.vialibre-ffe.com/PDF/19991\\_puertaNorte.pdf](https://www.vialibre-ffe.com/PDF/19991_puertaNorte.pdf)

— (2018): *Plan Director Nueva Estrategia De Desarrollo Del Sureste*. <http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Vivienda-y-Urbanismo/Plan-Director-de-la-Nueva-Estrategia-de-Desarrollo-del-Sureste/?vgnextfmt=default&vgnextoid=8e47214fc5651610VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnextchannel=593e31d3b28fe410VgnVCM1000000b205a0aRCRD>

BOCM (2011): [http://w3.bocm.es/boletin/CM\\_Orden\\_BOCM/2012/02/27/BOCM-20120227-38.PDF](http://w3.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2012/02/27/BOCM-20120227-38.PDF) ; <http://www.valdecarros.info/downloads/prensa/Adenda2011.2.pdf>

— (2013): [http://www.bocm.es/boletin/CM\\_Orden\\_BOCM/882/931/BOCM-20130802-12.PDF](http://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/882/931/BOCM-20130802-12.PDF)

*CONVENIO urbanístico para la gestión y ejecución del Plan Parcial de Reforma Interior del Área de Planeamiento Remitido APR 08.03 «Prolongación Castellana» del Plan General de ordenación Urbana de Madrid de 1997, que sustituye al convenio suscrito el 10 de noviembre de 2011.* [http://transparencia.gob.es/servicios-buscador/contenido/convenios-y-encomiendas.htm?id=Convenio\\_FOM201502458&fcAct=2017-10-16T09:40:47.303Z&lang=en](http://transparencia.gob.es/servicios-buscador/contenido/convenios-y-encomiendas.htm?id=Convenio_FOM201502458&fcAct=2017-10-16T09:40:47.303Z&lang=en)

DIAGONALPERIODICO (2016): «Hasta 17 asociaciones vecinos rechazan la operación Chamartín del BBVA», <https://www.diagonalperiodico.net/global/29612-hasta-17-asociaciones-vecinos-rechazan-la-operacion-chamartin-del-bbva.html>

DISTRITO CASTELLANA NORTE (2015), <https://distritocastellananorte.com/>

— (2017): *Madrid Nuevo Norte. Bases para la renovación del Norte de Madrid*, [http://distritocastellananorte.com/wp-content/uploads/2016/12/DCN\\_Infografia\\_CONSENSO\\_sinedif\\_.pdf](http://distritocastellananorte.com/wp-content/uploads/2016/12/DCN_Infografia_CONSENSO_sinedif_.pdf)

ECOLOGISTAS EN ACCIÓN (2013a): Exigen la retirada de la revisión exprés que pretende sosturar sentencia del Supremo, <https://www.ecologistasenaccion.org/?p=25426>

— (2013b): *Sugerencias al Avance de la Revisión Parcial del PGOUM 1985 y de la Modificación del PGOUM 1997*, [www.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf/Sugerencias\\_revision\\_expres\\_PGOUM85.pdf](http://www.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf/Sugerencias_revision_expres_PGOUM85.pdf)

— (2015): [https://www.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf/20150326\\_Pacto\\_contra\\_la\\_especulacion\\_FIRMA.pdf](https://www.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf/20150326_Pacto_contra_la_especulacion_FIRMA.pdf)

— (2016): *Reclaman al Ayuntamiento la revisión de los grandes desarrollos del sureste de Madrid*, <https://www.ecologistasenaccion.org/article32986.html>

— (2017): *Decepcionante el acuerdo alcanzado sobre la nueva Operación Chamartín*, <https://www.ecologistasenaccion.org/article34766.html>

ECONOMIADIGITAL (2016): «Podemos da el golpe definitivo al BBVA en la operación Chamartín», <http://www.economiadigital.es/es/notices/2016/03/podemos-da-el-golpe-definitivo-al-bbva-en-la-operacion-chamartin-82751.php>

EL CONFIDENCIAL (2018a): «Pacto final en Operación Chamartín: habrá 10.510 casas, al bajar otro 6% la edificabilidad», [https://www.elconfidencial.com/empresas/2018-04-17/acuerdo-final-operacion-chamartin-10-500-viviendas-recorte-6\\_1551107/](https://www.elconfidencial.com/empresas/2018-04-17/acuerdo-final-operacion-chamartin-10-500-viviendas-recorte-6_1551107/)

— (2018b): «El mundo al revés: la última amenaza política para Operación Chamartín es ... PP», [https://www.elconfidencial.com/empresas/2018-06-07/operacion-chamartin-apoyo-pedro-sanchez-amenaza-pp\\_1575037/](https://www.elconfidencial.com/empresas/2018-06-07/operacion-chamartin-apoyo-pedro-sanchez-amenaza-pp_1575037/)

EL MUNDO (2018): «Carmena llevará al Pleno la Operación Chamartín con parte de sus concejales en contra», <http://www.elmundo.es/madrid/2018/04/17/5ad5a1dd22601d93278b45c0.html>

EL PAÍS (1999): «Acuerdo institucional para iniciar la mayor operación urbanística de Madrid», [https://elpais.com/diario/1999/11/18/madrid/942927871\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1999/11/18/madrid/942927871_850215.html)

EL PAÍS (2018): «Reclaman 1.600 millones a Madrid por frenar 105.000 pisos en el sur», [https://elpais.com/ccaa/2018/05/16/madrid/1526467083\\_626724.html](https://elpais.com/ccaa/2018/05/16/madrid/1526467083_626724.html)

EL SALTODIARIO (2017): «Chamartín 1940-2017: la mayor operación urbanística del siglo», <https://elsaltodiaro.com/operacion-chamartin/castellana-norte-mayor-operacion-urbanistica-siglo>

FRAVM (2002): «Alegaciones a la modificación puntual del Plan General en el ámbito del APR 08.03 *Prolongación de la Castellana*», <http://www.aavvmadrid.org/.../Alegaciones%20a%20la%20modificacion%20d...>

- (2013): Escrito de alegaciones a la Revisión del PGOU 1985 y Modificación del PGOU 1997 (2-7-2013), [file:///User/Usuario/Downloads/Alegaciones\\_revisionexpress2jul2013.pdf](file:///User/Usuario/Downloads/Alegaciones_revisionexpress2jul2013.pdf)
- (2017): <https://aavvmadrid.org/noticias/nuevo-plan-los-desarrollos-del-sureste-volumen-vivendas-sigue-siendo-irracional/>

Idealista (2017): «El Ayuntamiento de Madrid tiene paralizadas 100.000 nuevas casas en el sureste de la capital», <https://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2017/12/11/749203-el-ayuntamiento-de-madrid-tiene-paralizadas-100-000-nuevas-casas-en-el-sureste-de-la>

IZQUIERDA UNIDA (2017): *Comunicado de Izquierda Unida sobre la Operación Chamartín*, <http://iумadrid.org/2017/08/04/urbanismo-social-operacion-chamartin/>

PLATAFORMA MADRID ZONA NORTE (2017): *Madrid Nuevo Norte: una nueva oportunidad perdida para reequilibrar la ciudad*, <https://aavvmadrid.org/noticias/madrid-nuevo-norte-una-nueva-oportunidad-perdida-reequilibrar-la-ciudad/>

SAN JOSÉ INMOBILIARIA (2009): «Aprobado inicialmente el Plan Parcial de Prolongación de la Castellana que gestionará DUCH (Desarrollo Urbanístico Chamartín), sociedad participada por el Grupo San José y BBVA», [http://www.grupo-sanjose.com/pt/n\\_Aprobado-inicialmente-el-Plan-Parcial-de-Prolongacion-de-la-Castellana-que-gestionara-DUCH--Desarrollo-Urbanistico-de-Chamartin--sociedad-participada-por-GRUPO-SANJOSE-y-BBVA\\_122](http://www.grupo-sanjose.com/pt/n_Aprobado-inicialmente-el-Plan-Parcial-de-Prolongacion-de-la-Castellana-que-gestionara-DUCH--Desarrollo-Urbanistico-de-Chamartin--sociedad-participada-por-GRUPO-SANJOSE-y-BBVA_122)

SENAO (1999): <http://www.senado.es/pdf/legis6/senado/bocg/I0644.PDF>

TRIBUNAL SUPREMO (2012): <http://portaljuridico.lexnova.es/jurisprudencia/JURIDICO/151258/sentencia-ts-sala-3-de-26-de-septiembre-de-2012-expropiacion-forzosa-derecho-de-reversion-de>

TRIBUNAL SUPREMO (2015): <http://www.poderjudicial.es/.../SALA%20DE%20PRENSA/.../TS%20Cont%20>



# ¿Qué reestructuraciones metropolitanas hubo en Italia durante la crisis? Roma y sus suburbios (Fiumicino)

Dominique RIVIÈRE

Profesora de Geografía, Universidad Paris-Diderot (París VII)  
Codirectora del Máster en Planificación y Desarrollo Urbano, Ciencias Empresariales, Consultoría e Intervención

**RESUMEN:** El caso de la capital italiana y sus periferias permite analizar las reestructuraciones metropolitanas en conexión con la crisis económica, social y financiera mundial causada por la crisis *subprime*, y con una acción pública marcada por la institución de las *città metropolitane* en 2014, pero también una crisis de legitimidad del poder local. El artículo moviliza tanto la literatura existente como los indicadores estadísticos clásicos a nivel nacional y europeo, y una investigación de campo en Fiumicino, el suburbio aeroportuario de la capital. La crisis de las periferias es multiescalar, en el sentido de que se refiere a articulaciones de escalas que van del nivel local al nivel nacional y supranacional. A nivel nacional y europeo, Roma, aunque sigue siendo una ciudad rica, aparece como uno de los puntos sensibles del arco de crisis que se ha generado en la fachada sur de Europa desde 2007, y la crisis ha afectado el proceso de recuperación respecto de Milán iniciado en las décadas anteriores, incluso si sus indicadores económicos y sociales de la capital son ambiguos. Además, en la escala suburbana, la crisis de las periferias afecta a complejos morfológicamente complejos, desde el borgate formado por viviendas individuales o pequeños colectivos, hasta los grandes complejos privados construidos alrededor de los inmensos centros comerciales, pasando por los barrios de la vivienda social. La construcción de una potencia metropolitana, lenta e incierta, tiene lugar en parte en estas periferias, y en el caso romano, especialmente desde los borgate del centro de la ciudad y de parte de sus suburbios, incluido Fiumicino

**PALABRAS CLAVE:** Sistema urbano italiano. Periferia. Roma. Fiumicino. *Città metropolitane*.

## What sort of metropolitan restructuring took place in Italy during the crisis? Rome and its suburbs (Fiumicino)

**ABSTRACT:** The case of the Italian capital and its peripheries makes it possible to analyze metropolitan restructuring in connection with the global economic, social and financial crisis caused by the subprime crisis, and with a public action marked by the 'città metropolitane' institution in 2014, but also with a crisis of legitimacy of local power. The article mobilizes both existing literature and classic statistical indicators at national and European level, and a field investigation in Fiumicino, the airport suburb of the capital. The

---

Recibido: 14.03.2018; Revisado: 19.09.2018

Correo electrónico: [dr@parisgeo.cnrs.fr](mailto:dr@parisgeo.cnrs.fr) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1421-6411>

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

crisis of the peripheries is multi-scale, in the sense that it refers to articulations of scales that go from the local level to the national and supranational levels. At national and European level, Rome -although it is still a rich city- appears as one of the more sensitive points of the crisis arc that has been generated in the south facade of Europe since 2007; and the crisis has affected the recovery process with respect to Milan which had began in previous decades, even if taking into account that the economic and social indicators of the capital are ambiguous. In addition, on the suburban scale, the crisis of the peripheries affects morphologically complex urban developments, from the 'borgate' formed by individual or small collective housing, to large private housing complexes built around immense shopping centers, or social housing neighborhoods. The construction of a metropolitan power -slow and uncertain- takes place partly in these peripheries, and in the Roman case, particularly from these 'borgate' of downtown and from other parts of its suburban area, including Fiumicino.

**KEYWORDS:** Italian urban system. Periphery. Rome. Fiumicino Città metropolitane.

## Introducción

**E**l sistema metropolitano italiano a menudo es considerado una de las ventajas de la península, ya sea por su riqueza patrimonial excepcional, su policentrismo funcional o su capacidad de inventar nuevas formas de gobierno: los años noventa fueron testigo del «renacimiento urbanístico» de Turín o Nápoles, mientras que Roma emprendió una ambiciosa «terapia del hierro» (DELPIROU, 2011). Pero este sistema metropolitano plantea una doble cuestión en la actualidad. Por un lado, la de su resistencia a la crisis financiera, social y económica mundial desencadenada tras la crisis de las *subprime* en 2007. Por otro lado, la institución por parte del Estado italiano en 2014 de metrópolis —las *città metropolitane* derivadas de la ley Delrio— cuestiona la reestructuración de la acción pública a escala metropolitana y su relación con el tejido municipal, que sigue siendo el pivote de la acción pública. ¿Qué relaciones se pueden construir entre las ciudades-centro y las periferias, pero también entre los diferentes niveles de acción pública local, metropolitano-regional, a nivel estatal, en un contexto de crisis?

Las periferias metropolitanas forman parte del núcleo de estas recomposiciones: provienen del modelo de la *città diffusa* de la posguerra, que consume mucho suelo y plantean hoy difíciles problemas de integración entre las diferentes caras de la metrópolis y representan un gran desafío para el gobierno metropolitano en construcción. Muchas de ellos están estigmatizadas por la crisis económica y financiera mundial; además tienen grandes proyectos en espera. El asunto de la crisis de las periferias domina el debate público: el contestatario partido Movimiento 5 Estrellas (*Movimento 5 Stelle*) ha obtenido algunas de sus recientes victorias en 2016 (Roma, Turín) con el argumento de que existen franjas de la ciudad abandonadas por la acción pública. En 2016, el Estado, por

su parte, lanzó un Programa extraordinario de intervención para la recalificación urbana y en pos de la seguridad de las periferias de las *città metropolitane* y las capitales de provincia, y el mismo año se formó una comisión parlamentaria de investigación configurada respecto del malestar de las periferias (CAMERA, 2017). Sin embargo, esta pregunta es solo en parte una novedad, ya que ya estaba presente en los años 60: el cine neorrealista ha dado a conocer las zonas populares de Milán y Turín, donde se hacían entonces los *immigrati* meridionales, y Pasolini rindió homenaje a los nuevos barrios que emergían de la nada en el relieve de la campiña romana. En términos de lucha social, el «caluroso otoño» de 1968, que sirvió de telón de fondo para la institución de las regiones, explotó como producto del conjunto de problemas sociales y urbanos, en particular el problema de las migraciones laborales pendulares.

Si bien el concepto no es nuevo, sigue siendo difícil de definir. Es cierto que está claro que Italia desconoce el foco de la investigación y la vida política en Francia sobre la «crisis de los suburbios» o la oposición a veces binaria «Francia de las metrópolis» / «Francia rural». La crisis de las periferias metropolitanas italianas, de existir, parece, a primera vista, más difusa si se considera el espacio: mientras que en Francia se enfoca en los barrios de grandes conjuntos, aquí toca conjuntos morfológicamente complejos, desde el *borgate* que consiste en viviendas individuales o pequeños colectivos, hasta grandes complejos privados construidos alrededor de enormes centros comerciales que han florecido en Italia en las últimas décadas, pasando por barrios de viviendas sociales. También parece multiescalar, en el sentido de que para comprender la situación de esta o aquella periferia romana o napolitana, no podemos ignorar el contexto difícil que atraviesa la península y, en general, la fachada sur de Europa hace una década: la crisis se extiende a articulaciones de escala local, nacional y supranacional.

Para abordar las reestructuraciones metropolitanas, parece útil considerarlas al mismo tiempo desde la cima, considerando el posicionamiento nacional y europeo de las metrópolis, y desde abajo: las rupturas o conexiones territoriales resultantes de la metropolización. También parece necesario combinar un enfoque socio-espacial y uno político-institucional. Sin embargo, es difícil realizar este ejercicio; la cuestión metropolitana italiana e, incluso más, la romana están marcadas por una cierta fragmentación, lo que dificulta la lectura.

No obstante, la presente contribución tiene como objetivo un enfoque integrado, basado en el ejemplo de Roma y su periferia, confiando por primera vez en la literatura y el esquema estadístico disponible, y también mediante la realización de una investigación de campo en la comuna de Fiumicino, suburbio aeroportuario de la capital. El litoral romano, hoy una de las principales áreas de expansión de la metrópolis (DELPIROU & al., 2013), es doblemente interesante para abordar las reestructuraciones de la metropolización y el rol de las periferias. En primer lugar, alberga el principal *hub* italiano, *Aeroporti di Roma* (AdR), hoy afectado por las dificultades de la empresa Alitalia, lo que no impide la continuación de un proyecto conflictivo de expansión del aeropuerto internacional que fue decidido por el gobierno de Monti en el pico de la crisis de la deuda soberana, que se enfrenta a cierta oposición a nivel local. También se trata de una comuna reciente (1992), cuyo empoderamiento tenía como objetivo liberar dicha comuna de una situación de marginalidad respecto de Roma (RIVIÈRE & al., 2017). Este territorio, que hoy tiene cerca de 80.000 habitantes en más de 222 km<sup>2</sup>, es de hecho característico tanto “de periferias transformadas de forma forzada por el crecimiento residencial y constantemente incompletas” como de “la construcción lenta y conflictiva de poderes metropolitanos ubicados entre las entidades que se encuentran por debajo (de las comunas y sus agrupaciones) y aquellas que se encuentran por encima (los poderes regionales y estatales)”, que interesan a este número de *Ciudad y territorio*. Nos pareció útil observar concretamente, a través de la organización del territorio, los puntos de vista de los funcionarios locales<sup>1</sup>, la tensión entre la dinámica de periferización y de empoderamiento, que se encuentra más generalmente en el debate de las ciencias sociales sobre las periferias.

<sup>1</sup> Se realizaron una veintena de entrevistas entre 2014 y 2017 con actores de la comuna, la Región y otros actores públicos, así como la cooperativa Presenza Social y dos comités de habitantes de Fiumicino: uno, movilizado contra los proyectos de expansión del aeropuerto, el Comité Fuori

## 1. Una crisis metropolitana que refleja un doble estancamiento, en Italia y en el sur de Europa

Antes de centrarnos en las periferias metropolitanas de Italia y Roma, es importante reubicar a las metrópolis en la trayectoria nacional en la que se insertan, porque este contexto actúa al mismo tiempo en las condiciones objetivas de su crecimiento y en las representaciones que se hacen los habitantes y los actores públicos al respecto. Mientras que, a principios del siglo XXI, según muchos indicadores de desarrollo, Italia se alineaba del lado de los pesos pesados de la economía europea (Alemania, Francia, Reino Unido), hoy en día está emergiendo más bien una dinámica europea marcada por una ruptura norte-sur, donde Italia y España comparten de muchas maneras una posición común, deteriorada, con el impacto consiguiente en la cuestión metropolitana.

### 1.1. Roma en el policentrismo italiano

El sistema urbano italiano es conocido, como se ha dicho, por su policentrismo, establecido entre sus grandes ciudades multimillonarias (Roma, Milán, Turín, Nápoles), y entre estas y ciudades de segundo rango, como Bolonia, Florencia, Génova, etcétera, pero también ciudades más pequeñas, que les disputan varios ingredientes de la centralidad económica y social. El crecimiento rápido y tumultuoso experimentado por la península en el período de la posguerra, apenas previo al de España, y luego al de Grecia y Portugal, había dado como resultado el reequilibrio de un sistema urbano hasta entonces más bien dominado por el Norte, con el Triángulo industrial Milán-Génova-Turín. Durante mucho tiempo, se había presentado a Roma como una capital política, esencialmente «improductiva» en comparación con Milán, la verdadera capital económica (DALMASSO, 1971; ROZENBLAT & CIRILE, 2004). Es cierto que, en 1870, la Ciudad eterna había sido elegida como capital por su centralidad cultural para la nación italiana y por su posición ideal entre Norte y Sur (DJAMENT-TRAN, 2011), pero también por su debilidad económica, que, precisamente, “no amenazaba a ninguna otra ciudad italiana grande”, en palabras de un diputado de la Unidad, y aún se la consideraba relativamente

pista; el otro, a favor de la valoración del patrimonio (Comitato per il parco archeologico di Ostia Antica y Fiumicino).

pobre después de la posguerra. Pero, en los años de la posguerra, y especialmente a partir de los años setenta, si no ha alcanzado a Milán (el Lacio exporta cinco veces menos que la Lombardía y la mitad que el Piemonte (FIG. 1) sí que se ha puesto al día de su atraso en gran medida. Por lo tanto, para la riqueza general, Lacio ocupa el segundo lugar en el país, que se debe a Roma (82,4% del PIB regional). Con una presencia de habitantes extranjeros de 529.000 y 445.000 respectivamente, Roma y Milán son también las más cosmopolitas de las principales ciudades italianas: los extranjeros representan, respectivamente, el 12,2% y el 13% de la población (ISTAT, 2015). Sin embargo, otro logro importante de las décadas de posguerra fue la afirmación de Italia de "las cien ciudades", ciudades pequeñas y medianas, cunas de los famosos distritos industriales de la "Tercera Italia" (BAGNASCO, 1977), cuyo éxito ha sido espectacular: Las ciudades emblemáticas del centro-norte-este, como Bolonia en Emilia-Romaña, están ahora por delante de la capital, gracias a su PIB per cápita (34.300 y 31.000 euros respectivamente en 2014, Milán: 44.000 euros, UIL, 2017). En este caso, este modelo productivo descentralizado, matiza la importancia de las metrópolis en el desarrollo nacional. Sin embargo, depende, al menos indirectamente, de ellas: Milán, en particular, es esencial para el *made in Italy*. También es necesario tener en cuenta la evolución de los distritos en sí mismos (FROMENT, 2015), la cual matiza la diferencia inicialmente perceptible entre el modelo metropolitano y el de los distritos, como

lo ilustra, en el suburbio romano aeroportuario, el lugar tomado por la firma Benetton en estas últimas dos décadas: siendo el arquetipo de la empresa *Ider* de un distrito industrial (Treviso), se convirtió en el principal accionista de AdR<sup>2</sup>.

Por otro lado, la posguerra no permitió reducir de forma significativa el dualismo norte-sur heredado de la unificación, lo que constituye otra limitación a la influencia de las metrópolis y evidencia un fallo estructural del modelo de desarrollo italiano. Nápoles, la metrópolis del Mezzogiorno, sufre una clara desclasificación (FIG. 1) frente a ciudades del mismo tamaño como Roma o Milán. En algunos aspectos, su situación incluso ha empeorado: mientras que en los años cincuenta todavía destacaba entre las ciudades del Mezzogiorno, parece como si, en las décadas siguientes, hubiera sido absorbida por las dificultades macroregionales que la rodean, sin aprovechar el crecimiento de su vecina romana, que casi ha alcanzado los niveles de empleo del Norte (FIG. 2). Esta desclasificación napolitana, incluso si debe ser matizada (la ciudad está, por ejemplo, bien conectada con Roma por LGV), distingue desde el principio el modelo italiano del caso español, donde las metrópolis meridionales, durante tanto tiempo al margen del modelo económico-social nacional, como Sevilla, por ejemplo, han crecido significativamente desde la década de los 80.

El giro cultural, turístico y patrimonial que muchas ciudades europeas han experimentado

	Lombardía (Milán*)	Lacio (Roma)	Campania	Población 2017
Pobl. (en 1000 habitantes) de la Città metropolitana	3228 *	4356	3117	2308
Pobl. (en 1000 habitantes) de la Región	10.019	5898	5839	4392
Porcentaje de la población italiana %	16,5	9,7	9,6	7,3
Porcentaje de la población italiana %	26,9	5	2,3	10,8
Porcentaje de la región en las exportaciones italianas %	21,9	11,1 <sup>3</sup>	6,1	7,8

FIG. 1/ El "peso" de las regiones y las "città metropolitane" italianas en 2017

Fuente: ISTAT

\* Milán fue separada de la provincia de Brianza en 2009 (868.000 habitantes).

<sup>2</sup> Fiat también ha estado presente en AdR. El cambio de parte de la industria italiana hacia la economía de los grandes proyectos es denunciado por algunos actores políticos (Tocci, 2004).

<sup>3</sup> Según el ISTAT. Por otro lado, según EUROSTAT (2017), este peso sería solo del 9,2%.

desde hace tres décadas no ha jugado un papel importante en esta jerarquía. Roma y Nápoles, pero también en la actualidad Florencia o Venecia, disponen, gracias a su rico patrimonio urbano, de un excepcional capital inicial y de un importante reconocimiento internacional. La acentuación de la frecuentación turística refuerza, de este modo, el peso de la economía presente en la economía romana (DELPIROU & al., 2013). Pero la competencia metropolitana es todavía más intensa en el área cultural y turística, en la que constantemente surgen nuevos destinos, como Barcelona en España o Bolonia en Italia. A pesar del desarrollo de este capital territorial, mediante políticas urbanas, que tuvo lugar en los años noventa del norte al sur de la península y que supuso una renovación de la planificación urbana de los centros de las ciudades, sus resultados siguen estando marcados por el dualismo norte-sur. Así, a pesar de la puesta en valor del patrimonio experimentada por Nápoles en las últimas décadas, que, mucho más allá de la esfera pública, involucra a actores del sector sin fines de lucro (FROMENT, 2015), el sur de Italia aún no atrae más del 14% de los turistas extranjeros que visitan Italia, muy lejos de los resultados para el sur de España. Turín, mejor situada y dependiente de los recursos de su centralidad histórica y económica, ha hecho su transformación, de città fabbrica a città pirotecnica, centrándose en la cultura y la economía del conocimiento (SALONE & AL., 2017), incluso si esto no llena todos los vacíos dejados por el abandono de la ciudad de parte de Fiat.

## 1.2. El efecto de la crisis

¿Qué supone la crisis global respecto a este esquema inicial? Lo primero que se debe tener en cuenta es que, en el caso de Italia, a pesar del brutal desafío que le plantean al país las agencias de calificación en el momento de la

crisis de la deuda soberana y de su empobrecimiento relativo (FIG. 3), la crisis, al menos en su dimensión económica y social, fue menos violenta que la sufrida por España, y aun mucho menos que la de Grecia. Por el contrario, Italia no está experimentando actualmente una recuperación comparable a la de la economía española. Por otro lado, la crisis global ha afectado a un sistema productivo que ya se vio afectado por lo que podría llamarse, parafraseando a Gramsci, una “crisis lenta”: desde la primera década del siglo XXI, las regiones italianas han experimentado un crecimiento débil que contrasta con el auge español, griego y portugués, y que no ha perdonado a las áreas metropolitanas del centro-norte.

En este contexto, el impacto del período reciente sobre la capital italiana merece un análisis detallado, ya que es profundamente ambiguo. Muestra indicadores parcialmente contradictorios, que cuestionan tanto la capacidad de los indicadores actuales a nivel nacional como europeo para interpretar el contexto cambiante que ha prevalecido en Europa en los últimos diez años, como la naturaleza misma de la crisis romana: ¿desenfoque económico, limpieza repentina pero inevitable después del estallido de una burbuja especulativa o ambas? Según EUROSTAT, la capital habría perdido entre 2007 y 2015 hasta 25 puntos, por el PIB per cápita, del índice 135 al índice 110 (promedio de la UE 28 como índice 100), es decir, una caída tan fuerte como la experimentada, empezando desde abajo, Atenas, mientras que Milán perdió solo 10 puntos y Madrid 14 (FIG. 2) . Teniendo en cuenta, en esta ocasión, las estimaciones nacionales en valor absoluto, la caída del PIB per cápita fue del orden del -17,7%. Estas figuras vertiginosas deben tomarse con cuidado: el lugar de Roma en comparación con las demás ciudades italianas principales varía significativamente según el período de referencia. Aun considerando los datos del ISTAT, para el período 2008-2014, la caída en

PIB/per cápita en SPA	Lombardía	Lacio	Campania	Población 2017	Italia	Región de Atenas	Comunidad autónoma de Madrid
2015, UE 28 índice 100	127	110	61	103	94	93	123
2007, UE 28 índice 100	137	135	71	116	105	124	137

FIG. 2/ El descolgamiento de algunas áreas metropolitanas italianas y mediterráneas según el EUROSTAT: PIB per cápita

Fuente: EUROSTAT (2017), PPS: estándar de poder adquisitivo.

el PIB per cápita es -12,8%, una evolución peor que la de Lombardía (-10%), pero similar a la de Piemonte y mejor que la de Campania (-15,7%)<sup>4</sup>.

En cualquier caso, se trata de datos preocupantes: la Unión Industrial de Lacio (UIL, 2017) los atribuye al colapso de las inversiones (-17,3% entre 2011 y 2014), a pesar de los signos de recuperación desde 2016 (BANCA como la Liga del Norte), pero la crisis ha causado su descenso al sexto rango italiano (UIL, id). La retirada de la candidatura de Roma para los Juegos Olímpicos, decisión de las autoridades municipales del *Movimiento 5 Estrellas*, atestigua de otra manera la ambigüedad de la situación romana. Por un lado, puede considerarse como un índice de la "pérdida de competitividad del sistema económico-productivo de Lacio" (UIL, 2017) y especialmente del sector de la construcción: la asociación patronal observa una caída en el valor agregado de -18,5% en este sector durante el periodo 2011-15, -5% en servicios o industria. El contraste con Milán y su Exposición Universal (que debe admitirse que se ha topado con contratiempos iniciales) es, en este sentido, notable. Pero esta decisión puede interpretarse, por el contrario, como un signo de un deseo de romper con la economía de grandes (y pequeñas) obras públicas que han generado, en la década precedente, parte del crecimiento de la capital. Sin embargo, la reciente decisión de construir un nuevo estadio para Roma (DELPIROU & MOURLANE, 2016) da cuenta, a este respecto, de la continuidad de la importancia de la industria de la construcción en el régimen romano, a pesar de la crisis que atraviesa.

D'ITALIA, 2017). La caída también afecta la inversión pública: la Comisión parlamentaria de investigación (CAMERA, 2017) estima que este último sería hoy entre un cuarto y un tercio de su nivel anterior a la crisis de 2008. La dinámica de recuperación de Lacio se ha empañado: había logrado superar a Lombardía por productividad por trabajo en la década de 2000 (en contra de los clichés agitados regularmente por un partido Si se debate la naturaleza misma de la crisis romana, varios indicadores económicos y sociales contribuyen a matizarla. En este sentido, la UIL afirma que la exportación se ha mantenido en un nivel estable. Lo más sorprendente es que, con respecto al mercado laboral, la región de la capital fue una de las pocas regiones que mantuvo una evolución positiva de los empleos durante el periodo 2007-2016 (+9,4%, frente a solo +2,1% en Lombardía)<sup>5</sup>. Respecto del desempleo, la capital, donde aquél es estructuralmente alto (mientras que Milán ha disfrutado durante mucho tiempo de una tasa de desempleo "bávara": FIG. 3), ha sufrido menos que otros lugares; el precio, sin embargo, de una sensible precarización de los romanos, ya sea en forma de un aumento de los contratos de trabajo de duración determinada (+17% entre 2011 y 2015) o de contratos a tiempo parcial, tras del job act de Matteo Renzi. Pero, al mismo tiempo, en bases muy diferentes, las otras grandes ciudades vieron su tasa casi duplicarse entre 2008 y 2015.

Esta divergencia en las evoluciones medidas según indicadores convencionales plantea algunas dudas. Sin embargo, en este primer nivel de análisis, las metrópolis italianas, aunque siguen siendo ciudades ricas a escala europea,

%	Milán*	Roma	Nápoles	Turín	Italia
Tasa de empleo 2015	67,4	61,5	37,4	62,8	<b>56,3</b>
Tasa de empleo 2008	68,4	62,6	39,7	64,7	<b>58,6</b>
Tasa de desempleo 2015	8,0	10,7	22,1	11,9	<b>11,9</b>
Tasa de desempleo 2008	3,8	7,0	13,9	5,6	<b>6,7</b>

Fig.3/ Evolución de algunos indicadores socio-económicos en ciudades metropolitanas italianas (*città metropolitane*)

Fuente: ISTAT (2016).

<sup>4</sup>Llegado el pico de la crisis, en 2009, la economía romana había resistido mejor que la de Lombardía (-3,3 y -6,9%).

<sup>5</sup> Informe sobre Affari italiani, <http://www.affaritaliani.it/2016-473471.html>, consultado el 6 de enero de 2018.

con la notable excepción de Nápoles y las otras ciudades del Mezzogiorno, se ven afectadas por una doble degradación a la vez a nivel europeo (el lugar de Italia se ha debilitado dentro de Europa) y a nivel nacional; Roma ha quedado en peor posición que Milán. En este contexto, sin embargo, la capital se encuentra en una situación ambigua. En la división italiana Norte-Sur, todavía está conectada con el Centro-Norte. Pero, ciertamente, de forma menos evidente que en el caso de Atenas o Nápoles, es uno de los puntos sensibles del arco de crisis que se ha formado en la fachada sur de Europa desde 2007. Por lo tanto, la crisis cuestiona parte del equilibrio entre las metrópolis adquiridas durante las décadas anteriores y subraya la ambigüedad de su modelo de desarrollo. Sin embargo, dicha crisis afecta particularmente a sus periferias.

## 2. Una crisis de las periferias

Mientras que la cuestión de una crisis de las periferias comúnmente se refiere, en Francia, a la idea de la ciudad con dos, o incluso tres, velocidades (DONZELOT, 2004), ¿qué se quiere decir con estos términos en Italia? Este tema ha sido objeto de numerosos trabajos en los últimos años, estimulados a nivel local por el contexto del Plan Regulador General (PRG) de Roma de 2008 y, a nivel nacional, por la Ley Delrio de 2014 sobre las *città metropolitane* o incluso por las obras de la Comisión parlamentaria de las periferias. Sin intención de resumir este debate, notaremos que el problema de las periferias se desarrolla en un contexto marcado por el legado del sólido crecimiento urbano experimentado por todas las principales ciudades del sur de Europa en la posguerra, en el que la construcción ha sido una de las principales palancas de desarrollo en Roma, Atenas o en las grandes ciudades españolas, con todos los límites de dicha orientación. El informe parlamentario sobre las periferias denuncia el hecho de que Roma es una

“ciudad con costos administrativos muy altos porque con el tiempo se ha expandido irracionalmente a través del uso irrazonable de la tierra” (CÁMARA, 2017: 282).

<sup>6</sup> Mesa Redonda Internacional, L'austérité urbaine dans les métropoles d'Europe du Sud, faire face, faire avec (“La austéridad urbana en las metrópolis del sur de Europa, enfrentarse y adaptarse a la situación”), taller de la Mesa Redonda Internacional, Escuela de Francés de Roma, noviembre de 2017, Programa Metrópolis. <https://sfhu.hypotheses.org/3217>.

<sup>7</sup> Además, Roma contó 19 distritos electorales entre 2001 y 2013. Fiumicino, el decimocuarto distrito electoral antes de que obtuviera su autonomía en 1992, se encuentra, con Guidonia, entre las dos comunas periféricas más importan-

Si las periferias han ocupado, en consecuencia, un lugar cada vez mayor, la pregunta que surge es la de la persistencia o incluso la agravación del modelo centro-periferia que presidió esta dilatación o bien el esbozo de su adelantamiento, ¿debido al peso asumido por las periferias? Dicha pregunta viene a encontrarse con otro debate, relacionado con el papel del modelo social y familiar del sur de Europa en la organización del espacio urbano, con, por un lado, trabajos que resaltan la capacidad de absorción de este modelo mediterráneo dominado por la propiedad (LEONTIDOU, 1990), frente a los riesgos entre los que se encuentran los de la crisis, y, por el otro, aquellos que creen que la solidaridad familiar como sustituto del Welfare tiene muchas limitaciones<sup>6</sup>.

También debe señalarse que, en Roma, este debate se complica por la heterogeneidad de la red territorial (FIG. 4): es difícil tratar de manera integrada la comuna de Roma con sus 155 áreas urbanas y 15 distritos electorales (municipio) y las 121 comunas de su corona<sup>7</sup>, incluida Fiumicino, cada una de diferente tamaño. La diversidad de los indicadores habituales<sup>8</sup> también contribuye a dificultar el empleo de un enfoque sistémico de la ciudad central y sus suburbios. Sin embargo, además del ISTAT, que en sus últimos informes anuales le dedica sistemáticamente un desarrollo a Roma, Milán y Nápoles, los últimos años han presenciado el desarrollo de las investigaciones colectivas destinadas a superar la dispersión de las fuentes. Por ejemplo, pondremos de relieve el blog *mappa Roma* del que se encarga el centro de investigación de la Universidad de Roma 3 CROMA (LELO & al., 2018), o el Observatorio Roma de la red nacional *urban@it* (D'ALBERGO, DE LEO, 2018). Otras investigaciones se han estructurado en una u otra periferia, como en la parte litoral de la periferia romana que nos concierne aquí (AVARELLO & al., 2004), del grupo Coda della cometa de la Universidad de Sapienza, o del programa internacional City, River, Littoral del EFR, que contribuyó a la presente investigación (CANEVA & al., 2017, CI-RI-LI, 2012, COLLECTIF, 2016).

Para entrar en este tema, podemos tomar como punto de partida la respuesta de la *Città*

tes.

<sup>8</sup> El enfoque estadístico de las periferias está sectorizado, priorizando los problemas de las familias de bajos ingresos, de las personas de edad avanzada y los jóvenes en vez de los de extranjeros, etc. mientras que el ISTAT dificulta el acceso a los datos socio-profesionales básicos en los niveles territoriales adecuados. Por otro lado, desarrolla un enfoque por índices sintéticos (ISTAT, 2017, 2018), pero no son accesibles en la misma medida según las comunas o las subdivisiones comunales, y los datos permanecen incompletos para Fiumicino.

metropolitana de Roma a la convocatoria a proyecto lanzada por el gobierno italiano en las periferias de las metrópolis (CIPE, 2017, DE LEO, 2018). Para clasificar los proyectos que se le presentaron (respondieron la mitad de las comunas), la *Città metropolitana* tuvo en cuenta, como criterios, los siguientes:

"dimensión demográfica y tasa media de crecimiento, flujos pendulares de Roma y fenómenos de marginación y degradación social en términos de malestar social y de vivienda" (CITTÀ, 2017).

## 2.1. El sprawl y la movilidad pendular

La dimensión demográfica se impone, en efecto, porque el crecimiento del período de la posguerra fue espectacular en Roma: mientras que tenía 1,6 millones de habitantes en 1951 (244.000 cuando se convirtió en la capital), ahora tiene 2,9 millones a nivel comunal y 4,3 millones a nivel metropolitano (exprovincia). La periferia debe entenderse en dos sentidos: Al mismo tiempo, la cara externa de la comuna de Roma, situada más allá de la autopista Grande Raccordo Annulare (GRA, la periferia

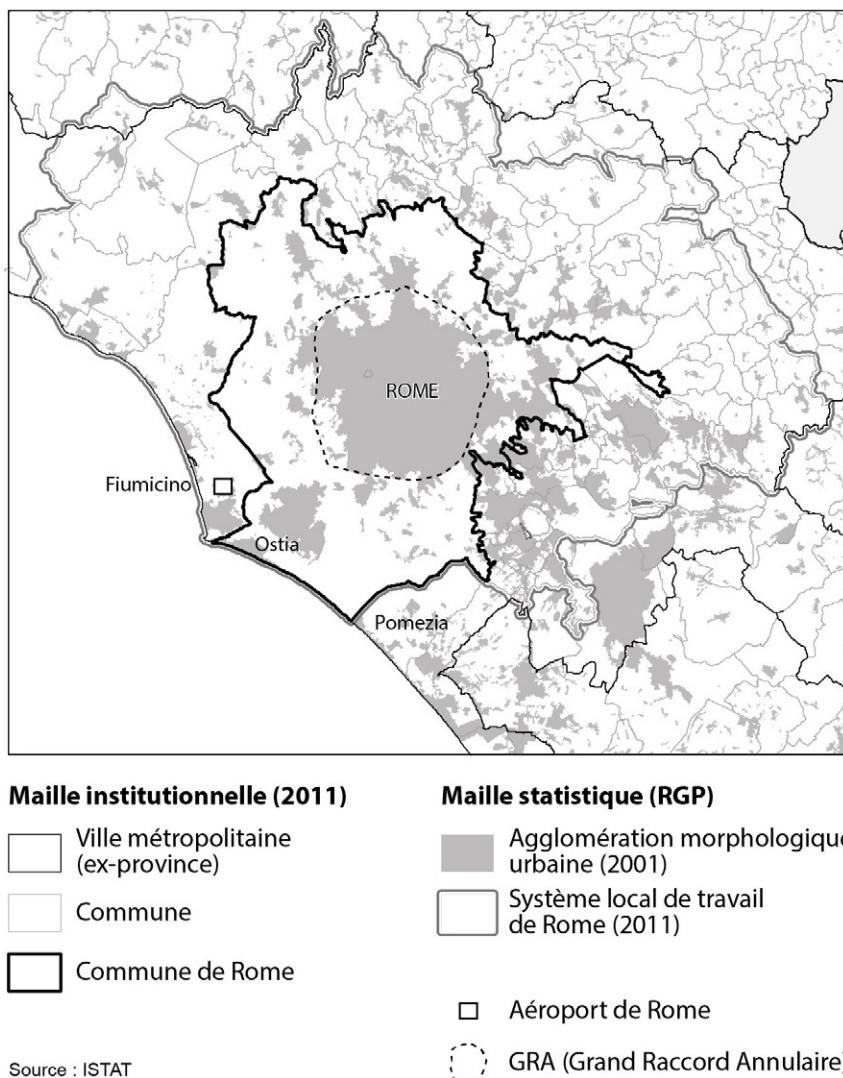


Fig. 4/ Roma y sus alrededores

Fuente: ISTAT

romana), que concentró, en la década anterior a la crisis, lo esencial del crecimiento comunal y cuenta hoy con el 28% de la población de la *città metropolitana* (FIG. 5), y en segundo lugar, la periferia exterior, especialmente las comunas limítrofes. Fiumicino, casi desierta durante la Unidad italiana, es representativa de la unión de estas tendencias centrífugas y centrípetas: tras el establecimiento del aeropuerto de Roma, creado para los Juegos Olímpicos de 1960, la población se duplicó entre 1951 y 2001. Otros suburbios más industriales, como Pomezia al sur (FIG. 4) pero, sobre todo, muchas "ciudades dormitorio" rodean la capital en la actualidad. La totalidad de esta corona representa el 34% de la población de la *città metropolitana*.

El efecto de la crisis está sujeto a debate: los análisis coinciden en que la crisis detuvo el sprawl dentro de la comuna de Roma, pero ¿es este un punto de inflexión vinculado a la caída en el precio de los bienes inmuebles, que ha permitido a muchas familias ya no tener que alejarse de

la zona central (CELLAMARE, 2016; CRISCI, 2018) o simplemente se trata de los primeros signos de una saturación del espacio interno en la GRA (CÁMARA, 2017)? El sprawl apenas se ha alterado en la corona exterior: Fiumicino ha ganado más de 12.000 habitantes desde 2011, y esto representa un verdadero desafío para las comunidades locales sujetas a los rigores de la austeridad fiscal.

## 2.2. El "hábitat de malestar" de las periferias

Los "fenómenos de marginación y degradación social en términos de malestar social y de la vivienda" son los que más se presentan para definir las periferias metropolitanas como zonas de crisis. Aquí también es necesario volver al contexto de las décadas de posguerra, seno de una verdadera bolsa inmobiliaria en las periferias y suburbios de Roma, especialmente

	1871	1951	2001	2015	2017
Fiumicino, comuna	3, 2	24,6	50,5	78,9	79,6
Roma, comuna	244, 5	1651,7	2546	2865	2873
Dentro del GRA	Sin datos	1423	1720	2075	Sin datos
Fuera del GRA (Roma y comunas periféricas)	Sin datos	401	1500	2265	Sin datos
Metrópolis de Roma (exprovincia)	433	1824	3220	4340,5	4355,7

FIG.5/ Evolución de la población de Roma, Fiumicino y la metrópolis (*Città metropolitana*) de Roma en miles

Fuente: ISTAT, TUTTITALIA, CREMASCHI (2010) y CAMERA DEI DEPUTATI (2018).

para el litoral romano de Ostia y Fiumicino dada la urbanización generada por la construcción del aeropuerto (FERRAROTI, 1979; SERONDE-BABONNAUX, 1980). En línea con el modelo dominante en el sur de Europa, esta urbanización está relacionada principalmente con la propiedad familiar (el 70% de las familias romanas vive en una vivienda que le pertenece, lo que se adecua a los promedios del país), lo que no excluye la presencia de grandes grupos de promoción inmobiliaria. Pero la forma más característica de la primacía del modelo familiar romano es la de los *borgate*, una forma urbana de baja densidad

formada por viviendas individuales y un colectivo pequeño. Esta versión romana de *città diffusa* se basa en parte en la autoconstrucción, bajo una forma no exclusiva sino principalmente abusiva: a menudo se trata de construcciones ilegales que han sido regularizadas por el Estado<sup>9</sup> (VALLAT, 1995), legitimadas por las autoridades públicas nacionales y locales en respuesta a la falta de vivienda. Por ejemplo, en la cima del crecimiento romano, desde la década de 1950 hasta la década de 1970, en el décimo distrito de Roma, unas 90.000 personas llegaban cada año desde otras regiones, especialmente las regiones del sur o el

<sup>9</sup> El Estado es contradictorio, ya que, poco antes de la regularización de 2004, una ley de 2001 (380) en teoría impuso a las comunas la obligación de destruir edificios construidos ilegalmente. La ocupación abusiva de los inmuebles tam-

bien es relativamente frecuente en las viviendas sociales, por ejemplo en el distrito Morandi de Tor Sapienza (ELISEI, 2014), una situación que es aun más común en las grandes ciudades del sur.

centro de la ciudad (COPPOLA & al., 2013). Durante las primeras fases de la regularización a fines de los años ochenta y noventa, se identificaron no menos de 85 núcleos de viviendas abusivas en territorio romano, incluidos 9 en la actual comuna de Fiumicino. Fueron objeto de diversas medidas de recalificación en la década de 2000 y en el contexto del PRG. Por su parte, en Fiumicino, la comuna estima que el 70% del parque de viviendas es de origen abusivo; el distrito vecino de Ostia se ve especialmente marcado por las construcciones públicas. Este es el caso de Isola Sacra, un vecindario directamente ligado al empleo aeroportuario, que tiene unos 40.000 habitantes (FIG. 6) en un hábitat en gran parte de origen informal. Aunque sigue siendo difícil cuantificar esta construcción abusiva —las estimaciones del ISTAT (2015, 2017) varían de un informe a otro—, todo indica que ha superado la crisis: mientras que se derrumbaba el mercado inmobiliario legal, su peso relativo se duplicó en Italia desde 2008, con un pico de crecimiento en Lacio entre 2012 y 2014. No obstante, la capital permanece lejos de los registros que corresponden al Mezzogiorno<sup>10</sup> y se ha percibido una desaceleración en el fenómeno desde 2016.

Por otro lado, mientras que en el modelo urbano italiano, la vivienda social representa solo una pequeña proporción de la vivienda (FREGOLENT & al., 2018), el PRG de Roma de 1962 les había dado un lugar significativo, con el Este como dirección privilegiada. Encontramos su legado en la forma de grandes edificios públicos, algunos de los cuales se degradan como el famoso Corviale en las afueras del sur de Roma (1200 unidades de vivienda en un edificio de un kilómetro de largo), otros son de menor tamaño, como el Morandi en el distrito oriental de Tor Sapienza (1200 habitantes). Pero, en Fiumicino, Isola Sacra cuenta solo con unos pocos colectivos pequeños. Si no tenemos cifras de escala metropolitana, como indicación, el principal donante, el ATER, administrado por la Región, administra solo 11.000 viviendas en todo el cinturón metropolitano<sup>11</sup>, por 46.000 en la comuna de Roma, que reúnen alrededor de 170.000 habitantes —que es poco en una población de 2,9 millones, especialmente en comparación con alrededor de 601.000 solicitudes de condono presentadas desde 1985<sup>12</sup>!

Más recientemente, especialmente desde la

década de 2000, las periferias de Roma, ya sea alrededor de la GRA o en las comunas exteriores, se han beneficiado con el desarrollo de vastos programas inmobiliarios privados de un solo responsable, alentados por las elecciones del Plan Regulador de Roma de 2008, que preveía una corona de nudos estructurales para la periferia romana (RICCI, 2017). En Fiumicino (FIG. 6) este fenómeno es ilustrado por Parque Leonardo, ubicado en las fronteras de la comuna de Roma y cerca de su nueva feria (*Fiera di Roma*). Completamente producido por la empresa inmobiliaria Caltagirone desde 2005, construido a las orillas del Tíber, pero de espaldas a él, rodeando un centro comercial de 120.000 m<sup>2</sup> y un complejo de salas de cine, cuenta con alrededor de 12.000 habitantes en 4000 unidades de vivienda; solo la mitad de estas viviendas está construida. Estas importantes operaciones especulativas son las que se han visto más afectadas por la crisis inmobiliaria: es solo recientemente que las grúas han entrado nuevamente en operación en el Parque Leonardo. Pero podemos considerar que incluso antes de 2007, son un elemento importante de la crisis de las periferias romanas porque, ya sea en las periferias exteriores como Fiumicino o las internas de la GRA, su inserción en el tejido urbano preexistente era muy débil, algunos autores como A. COPPOLA (2013) evocan una “deflagración” que “no responde de ninguna manera a las necesidades de las relaciones de los conjuntos” preexistentes. La yuxtaposición de formas urbanas heterogéneas es, a este respecto, un componente estructural de la crisis de las periferias romanas, incluso si la capital italiana no tiene un monopolio de ellas.

Otra consecuencia de este modelo, que juega hoy en la crisis de estas periferias, es la debilidad de la idea misma de acción pública, en un sistema donde la “expansión de la construcción sin gobierno” (CELLAMARE, 2016) ha sido y sigue siendo la norma (D’ALBERGO & MOINI, 2015). Afecta particularmente a las franjas urbanas, y la encontramos en el estudio de caso: la fuerza combinada, por un lado, de los grandes promotores, estos “poderes fuertes” según una expresión utilizada a menudo por la esfera política —ya sea del Partito Democrático (PD), que actualmente domina en Fiumicino o de 5 stelle, que domina en Roma—, la de la autoconstrucción, por otro lado, que, en el caso

<sup>10</sup> Habría pasado del 9,7% al 15,1% de la construcción legal a escala en Lacio, del 45 al 60% en algunas áreas del Sur (ISTAT, 2015). En una estimación más reciente (ISTAT, 2017), representa el 23,8% de las construcciones legales en Lacio y el 6,2% en Lombardía. Se iniciaron 1600 procedimientos condono en Roma entre junio de 2015 y junio de 2016.

<sup>11</sup> Salvo Civitavecchia, clasificada por separado. También es importante considerar las experiencias privadas de social housing, como la iniciada en 2014, que proporcionó unas mil viviendas, principalmente en áreas abusivas.

<sup>12</sup> Únicamente se ha finalizado un tercio de estas solicitudes, encrucijada de lo legal e ilegal que es otra dimensión de la crisis periférica (CAMERA, 2017: 303).

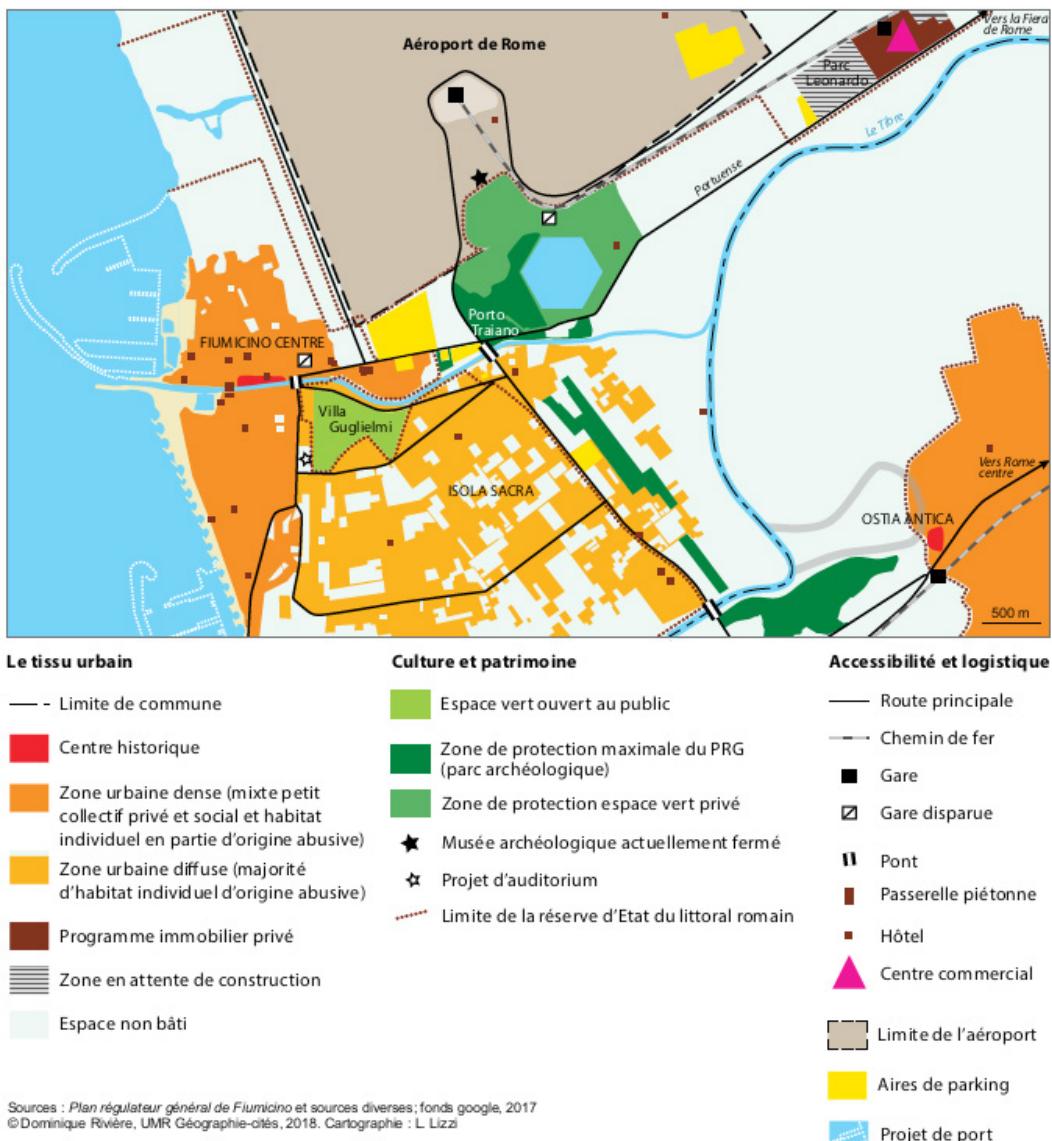


Fig. 6/ **Fiumicino, periferia metropolitana y periferia aeroportuaria.**

Fuente: Plan régulateur général de Fiumicino et sources diverses: fonds google, 2017 © D. RIVIERE. UMR Géographie-cités, 2018. Cartographie: L Lizzì

de Fiumicino, ha mordisqueado áreas protegidas como el área arqueológica de Isola Sacra (FIG. 6), se presenta en entrevistas con actores políticos y técnicos como parte integral del juego de los actores. Es una situación que deben aceptar a las buenas o a las malas, en un modelo donde prima la negociación: “¡Convención

de planificación urbana, nunca expropiación, siempre convención!” exclama un funcionario del departamento de planificación urbana de Fiumicino<sup>13</sup>. Ya sea en las relaciones entre las comunas y los grandes desarrolladores que llevan a cabo los grandes proyectos (DELPIROU, 2011, 2016) o entre las comunas y los habitantes,

<sup>13</sup> Reunión entre el Departamento de Urbanística y el master de planificación de París Diderot el 5 de febrero de 2016.

durante la operación de renovación urbana de lo existente, esta lógica prevalece.

Sin embargo, esto no excluye los conflictos entre actores, en un contexto marcado, como el resto de Europa, por el aumento de poder en la última década de controversias territoriales (FREGOLENT, 2015). De este modo, en Fiumicino, la municipalidad del PD que surgió de las elecciones de 2013 se ha opuesto, en los últimos años, al proyecto de extensión del aeropuerto por AdR, que concierne áreas agrícolas de gran valor, pero también áreas naturales protegidas por su interés paisajístico y patrimonial. La firma Benetton mencionada anteriormente también tiene la mayor proporción de las tierras sobre las cuales debe realizarse esta extensión, para disgusto de los residentes (se formó un comité de opositores frente al proyecto). Un asistente de la municipalidad menciona en este contexto el uso de la expropiación como el arma definitiva: "Tendrán que pasar por encima de nosotros, es decir, deberán usar las expropiaciones"<sup>14</sup>. Estos conflictos a veces plantean aún más directamente la cuestión de las relaciones de subordinación entre las periferias y la ciudad central: así es que la comuna de Fiumicino se opone a la de Roma respecto de un proyecto de extensión de un vertedero. Pero incluso más que la acción pública, es la crisis de 2008 en sí misma, que, como en España (¿por cuánto tiempo?), llevó a detener o a poner en suspenso numerosos proyectos grandes. En la sola área central de Fiumicino (FIG. 6), un puerto de comercio, pesca y crucero espera financiación, otro proyecto de puerto turístico, ubicado en la boca del Tíber, fue bloqueado por Justicia.

### 2.3. Entre la marginación social y el autodesarrollo

Es más difícil evaluar hasta qué punto la complejidad morfológica de las periferias romanas se solapa con los problemas de la segregación social y si estos problemas empeoran o no. En la medida de lo que se puede captar (dado que el ISTAT difunde poco, como hemos dicho, los datos socio-profesionales), las divisiones centro-periferia son sensibles. El ingreso promedio de los residentes de *Roma Capitale* en 2013 fue de 25.650 euros, en comparación con los 19.700 euros del interior metropolitano. Pero el 49%

de los residentes en Roma declararon menos de 15.000 euros, especialmente en el Este, que también tiene las tasas de desempleo más altas (MAPPA ROMA, 2016). La periferia exterior es, en sí misma, diversa: Fiumicino (12.500 euros) está muy por debajo de los promedios. Sin embargo, a pesar de la gentrificación y la turistización de su centro, Roma presenta una segregación menor que Milán o Nápoles. Por ejemplo, si consideramos los enfoques desarrollados por el ISTAT de, respectivamente, una combinación de criterios socio-profesionales, ingresos, educación, calificación, densidad, estructura de edad... y un índice sintético de la vulnerabilidad social, asociando Indicadores sociales y demográficos (ISTAT, 2017, 2018), el hecho más importante es que estos indicadores rara vez coinciden en Roma, un hallazgo que se encuentra en diversas investigaciones académicas (SORANA, 2013<sup>15</sup>). Aunque las áreas que rodean la GRA a menudo se señalan por su vulnerabilidad social, no está ausente de la zona central, incluso en áreas con alto valor de bienes raíces (por ejemplo, la Place Vittorio). El papel combinado de la debilidad de los grandes conjuntos, la importancia del modelo familiar y, finalmente, la presencia histórica, en diferentes partes centrales y peri-centrales de la ciudad, así como en los vecindarios populares (este y sur del centro de la ciudad) y los vecindarios ricos (las áreas inmediatamente al norte del centro de la ciudad, pero también en el distrito del EUR al sur)... hasta cierto punto ha limitado abscesos de fijación posteriores, al menos en la escala de distritos. La complejidad de los sucesivos movimientos de aflojamiento ha complicado aún más la situación.

Por otro lado, debido a los procesos segregativos que actúan en una escala fina, Roma a menudo se describe como un mosaico compuesto de pequeños fragmentos espaciales (ISTAT, 2017). La situación de algunos vecindarios de viviendas sociales es difícil, por ejemplo, en el vecindario de Morandi, en Tor Sapienza, donde en los últimos años han tenido lugar varios incidentes graves (ELISEI & al., 2014): la mayoría de los habitantes (muchos desempleados pero también jubilados) dispondrían de menos de 1000 euros por mes. La situación social de los "borgate" es más compleja: Inicialmente, las poblaciones pobres y excluidas, frente a las cuales las autoridades públicas tenían algún tipo de deuda (FERRAROTTI, 1979), tomaron rápidamente una posición social diversificada<sup>16</sup>. La irrupción, cerca de estas formas urbanas

<sup>14</sup> Empleada adjunta Galluzzo, reunión, id., 5 de febrero de 2016.

<sup>15</sup> La vulnerabilidad "de vivienda" (medida en m<sup>2</sup>/ hab., comodidad, etc.) es más pronunciada a nivel de las periferias fuera de la conexión anular, especialmente en el Este, pero la "vulnerabilidad social" (referida principalmente a integra-

ción familiar) es más fuerte dentro de la GRA, debido a un mayor aislamiento de las personas. (SORANA, 2013).

<sup>16</sup> Como indicación, a pesar de su origen informal, solo el 2,6% de las unidades de vivienda de Fiumicino son indignas (falta de inodoros, duchas, etc.) en Roma: 2,9%. Fuente: Comuna de Fiumicino, encuesta 2018.

sueltas, de los grandes complejos inmobiliarios resultantes de la planificación urbana comercial de la década de 2000 como Parc Leonardo ha cambiado nuevamente la situación, porque, más que bolsillos de pobreza en absoluto, estos enormes vecindarios dormitorio definen hoy un problema de desclasificación de clases medias, que se ven privadas de los servicios que pensaban que habían adquirido (con esfuerzo) comprando apartamentos que supuestamente estaban equipados con todas las comodidades, y que la crisis, combinando sus efectos con los del sistema especulativo que le dio a luz, ha reducido a la mínima expresión.

En resumen, lo que mejor unifica la problemática de las periferias romanas es la idea de una crisis difusa y sobre todo urbana en el sentido de que se destaca en la “ciudad inconclusa”: la falta de servicios, transporte, a veces falta de seguridad pública, de espacios públicos y espacios verdes, equipos como servicios para niños, bibliotecas, etc., define una insatisfacción común tanto en los vecindarios de vivienda social como en los “borgate” y los nuevos vecindarios (ERBANI, 2013). La falta de accesibilidad es sorprendente para el “borgate” Isola Sacra: solo tres puentes y una pasarela lo conectan con el resto de la aglomeración (FIG. 6). Además, mientras que el equipo automotriz sufrió la crisis, el centro de la ciudad de Fiumicino no tiene más estación, la línea de ferrocarril se ha desviado hacia el aeropuerto (el distrito de Parque Leonardo está bien conectado con el resto de Roma por la estación de tren y las principales autopistas; sin embargo, no es muy accesible desde Fiumicino). Los hiatos urbanos, lugares comunes en las periferias aeroportuarias, hacen problemáticas las intervenciones públicas que apuntan a mejorar la calidad de vida o a valorar el paisaje, el patrimonio histórico o ambas cosas. Algunos espacios públicos han sido creados por la comuna con el parque Guglielmi, el legado de una antigua villa, y se ha planificado un auditorio a partir de la recualificación de una antigua central eléctrica de Enel (FIG. 6)<sup>17</sup>. Pero, no muy lejos del centro, el parque arqueológico del puerto imperial de Trajano (Porto Traiano), administrado por el Ministerio de Cultura, tiene un potencial tanto patrimonial como recreativo que, por el momento, continúa siendo infratilizado, y ha sido durante mucho tiempo invisibilizado a los habitantes por la preponderancia de las infraestructuras viales y aeroportuarias cercanas (COLECTIVO, 2010, 2016). Recientemente, la municipalidad se ha comprometido a desarrollar su entorno y sus

accesos, en conexión con una operación de puesta en valor llevada a cabo por la Superintendencia de Cultura, con el apoyo de Benetton, que ve allí una manera de “conectar nuevamente” el aeropuerto a su entorno y mejorar su aprobación social (Ci-Ri-Li, 2012). El reciente programa de inversión de la *città metropolitana* de Roma (2017) citado anteriormente afirma que

«allá donde el deterioro físico es menos evidente, los habitantes se resienten fuertemente del deterioro cultural, más difícil de detectar: este es el caso de Fiumicino donde los habitantes dependen totalmente de Roma en el aspecto cultural».

Sin embargo, aquí nuevamente la situación de los borgate romanos plantea un debate: aunque el reciente informe parlamentario sobre las periferias insiste en su muy pobre calidad urbana, estas formas heterogéneas también pueden considerarse en cierta medida como recursos potenciales para la crisis de las periferias, debido a la vitalidad social que algunas de ellas experimentan, con frecuencia con formas de autogestión: jardines compartidos, movimientos por la vivienda, centros sociales, etc. (FERRUCCI, 2014) que se encuentran en otras periferias urbanas del sur de Europa (BARON & ROMERO, 2018). Las operaciones de recualificación urbana movilizan allí formas originales de gestión de la ciudad: los consorcios de habitantes representan para Roma una vieja realidad (COPPOLA, 2013) que la crisis viene a reactivar (120 están activos). El programa de la *Città metropolitana* para las periferias (2017) contrasta, por un lado, los “barrios dormitorio” presentes en particular en el este,

“donde la mayoría de la población vive física e imaginariamente confinada a una realidad romana periférica lejana del centro de la ciudad y así es privada de la posibilidad de ser parte integrante de la ciudad”,

y, por el otro lado, las periferias presentes en particular en su cara litoral, como en Fiumicino, donde

“existen recursos importantes que pueden dirigir el desarrollo en un sentido opuesto a la periferización y la marginación: los barrios *self-made* construidos hace mucho tiempo han desarrollado un sentimiento de comunidad y de cohesión social, aunque corren un alto riesgo de fragmentación; las herencias inmobiliarias [...] que pueden representar importantes recursos estructurales en los procesos de regeneración urbana”.

<sup>17</sup> Otra instalación cultural, el museo *delle navi*, ubicado en el borde del espacio aeroportuario, ha estado cerrado al público hace varias décadas (FIG. 6).

### 3. Una gobernanza metropolitana en suspenso

¿En qué medida la gobernanza metropolitana puede hacer frente a esta crisis multiescalar, reforzar el fermento de la autonomía de las periferias o ambas cosas? Sin poder evocar aquí elementos mayores, como los planes regulatorios (RICCI, 2017; DELPIROU, 2017), nos limitaremos a un aspecto de este problema, el contexto metropolitano institucional, que es uno de los que guardan una relación más fuerte con la cuestión del impacto de la crisis en las periferias.

En efecto, la creación de las *città metropolitane* se ha llevado a cabo bajo el sello de la crisis, tanto en la forma como en el fondo. En la forma porque el proyecto metropolitano, como en Francia con la ley Maptam de 2014, fue una oportunidad para que el Estado se afirme en su rol de control del país en una fase de tensiones, por su decisión rápida sobre un proyecto largamente debatido — las primeras fases de este proyecto se remontan a la ley 142 de 1990. En cuanto al fondo, porque un argumento frecuentemente utilizado a favor de las *Città metropolitane* es que apuntan a restaurar la competitividad del sistema de Italia dependiendo de las metrópolis: por ejemplo, un informe reciente (VETRITO, 2017) afirma respecto de estas que,

“en un contexto en el que las ciudades se convirtieron una vez más en los polos que impulsan los sistemas económicos nacionales, sus principales centros de desarrollo (a la vez en el sentido de crecimiento económico y en el sentido de mantenimiento de un sistema de inclusión social sostenible), en gran medida, carecen del compromiso que les ha marcado la modernidad”,

con la idea de que la reforma permitirá un cambio de situación. En el contexto de un sistema europeo donde las áreas metropolitanas, en el sentido amplio del término<sup>18</sup>, representan dos tercios de la riqueza (EUROSTAT, 2017), es necesario paliar algunas limitaciones del policentrismo italiano. También se trata, como en Francia, de adaptar el gobierno territorial a las áreas de vida metropolitana.

#### 3.1. La creación de *città metropolitane* en un contexto de crisis

Pero ¿en qué medida este viejo proyecto recientemente puesto una vez más bajo la mira

es consensuado? Aunque la idea data de 1990, inicialmente fue superada por el contexto político-institucional resultante de la operación de “manos limpias” de 1993 (RIVIÈRE, 2004). El sistema de acción pública diseñado por la Constitución de 1948, reformado en 2001, está marcado por la fuerza de las regiones, aunque en menor grado que en España, y por la importancia del nivel municipal. Todos los autores coinciden en la importancia de las reformas administrativas y políticas de los años noventa, que reforzaron la territorialización de la acción pública: Con la elección directa de alcaldes desde 1993, y de presidentes regionales en 1999, la descentralización ha causado al desarrollo de un problema empresarial en un gran número de ciudades grandes, incluido el ex primer ministro Matteo Renzi, exalcalde de Florencia, que es un buen ejemplo. El poder regional ve fortalecido su papel mediante la planificación y las viviendas sociales, pero es la escala local la que, con los Planes Regulatorios y sus variantes, sigue siendo la escala fundamental. Dentro de este marco general, Roma, en calidad de comuna que alberga la capital del país, tiene un lugar especial, resumido por su condición de *Roma capitale*, que, junto con el tamaño de su territorio (FIG. 4), de hecho, desde el principio, un contrapoder significativo tanto para la Región como para la naciente metrópolis.

Si este proyecto de las metrópolis ha estado presente en el debate público italiano durante un cuarto de siglo, ciertamente se refiere en parte a un debate más general, también presente en Francia (CREMASCHI & al., 2015), sobre la conveniencia (o su falta) de apoyar la metropolitización en “mallas” institucionales o más bien en el juego más flexible del proyecto urbano, como por ejemplo en Turín, que en sus programas estratégicos de las décadas de 1990 y 2000 se inspiró en el modelo de Barcelona. Pero también se refiere a un complejo y conmovedor juego de equilibrio de poder entre las Regiones, el Estado y el poder urbano: a través del resurgimiento del proyecto metropolitano y también de las fluctuaciones de poder regionales —triunfantes en las décadas de 1990 y 2000; hoy en día, en retracción—, este movimiento de péndulo articulado por el Estado ha hecho de las metrópolis (por procuración de alguna manera, ya que eran virtuales) un elemento significativo para “contener” las fuerzas centrífugas, especialmente durante las amenazas de secesión blandidas en una ocasión por la Liga del Norte.

Sin embargo, la situación está cambiando en la actualidad porque, de simples hipótesis, las

<sup>18</sup> Se trata de NUTS III con una aglomeración de al menos 250.000 habitantes.

metrópolis se han convertido en hechos de derecho. Sin embargo, cuatro años después de la ley Delrio, su situación está lejos de ser clara. En la prensa nacional, a menudo se las describe como un concepto en espera o incluso fracasado. Su capacidad para intervenir a nivel local es más limitada que la de las metrópolis francesas a las que la ley Notre concede el control de los planes urbanos locales, mientras que la ley Delrio les asigna un papel más "estratégico". Su ámbito de competencia abarca, en cualquier caso, tanto los servicios públicos, la planificación territorial general y la movilidad como la promoción del desarrollo económico y social, y, por lo tanto, se solapa con las competencias de las regiones. Como resultado, a menudo se dice de ellas que «deben hacer frente a la oposición de las regiones y de los municipios, que temen tener que ceder competencias a los nuevos organismos», como lo resume un periodista de *Il Mattino*<sup>19</sup>. En la Lombardía, una ley regional de 2015 redujo los poderes de la *città metropolitana* de Milán.

Uno podría haber pensado que estas nuevas instituciones metropolitanas serían, al menos indirectamente, impulsadas por el contexto socio-económico y urbano que acabamos de mencionar, de la misma manera que la afirmación del poder local y regional lo había sido en la década de 1990 por la crisis del Estado y la economía inducida por la operación de "manos limpias". Sin embargo, no es el caso, sino todo lo contrario. Dichas instituciones llegan en un contexto de pérdida de legitimidad global del gobierno territorial, desde la parte superior hasta la inferior de la escala, para el ciudadano común. De forma más particular, el debilitamiento del poder municipal, provocado por los casos que han surgido en los últimos años (destaca la crisis del caso *mafia capitale* en Roma<sup>20</sup> pero, más allá de este caso, Milán, Nápoles e incluso Venecia han registrado crisis significativas provocadas por la corrupción) ha tenido un efecto inhibitor sobre el naciente poder metropolitano. Estas situaciones de crisis político-jurídica a nivel local no son una novedad absoluta, ni exclusivas del centro de las ciudades: si volvemos a Fiumicino, la municipalidad en vigor antes de 2013 también estuvo contaminada por un escándalo judicial relacionado con el proyecto del puerto turístico mencionado anteriormente (FIG. 6). Pero la crisis política romana demoró directamente la institución de la metrópolis, ya que la ley italiana le otorga, al menos al principio, la presidencia de

esta al alcalde de la ciudad principal; aunque la capital se quedó en un momento bajo supervisión, y la actual *giuntà* se ocupa poco del asunto. En términos más generales, mientras que España ha visto recientemente la llegada de agendas urbanas de ruptura, que se presentaban como defensoras de una nueva cultura territorial, el caso italiano y, en particular, el romano resulta difícil de interpretar: los funcionarios electos de 5 stelle para Roma, es verdad, se muestran en desacuerdo con su predecesor, pero su posición política, como su capacidad de acción respecto de la agenda urbana en un contexto dominado por una deuda pública de varios miles de millones de euros son inciertas por el momento. Más que la *città metropolitana*, es el estatus especial de la capital (GIGLIONI, 2018) y sus medios financieros lo que ocupa el lugar central.

### 3.2. El programa para las periferias metropolitanas

Finalmente, aunque el Estado está detrás de la revitalización del proyecto de las metrópolis, debemos considerar el alcance de su compromiso, en un contexto dominado por el rigor y el *spending review*. Desde el principio se han denunciado los reducidos recursos disponibles para las metrópolis, problema aún vigente hoy. Sin embargo, el programa mencionado anteriormente activo en las periferias metropolitanas no es desdeñable, incluso si es el Estado el que posee el control financiero, en este caso el Fondo nacional de cohesión. Unos 120 proyectos fueron clasificados entre 2016 y 2017 por un monto total de 2 mil millones de euros, de los cuales 126 millones fueron destinados a Lacio... y 40 millones a la *città metropolitana* de Roma. Punto revelador de la competencia de escalas entre nivel local / metropolitano, en este mismo concurso: la comuna de Roma obtuvo 18 millones de euros<sup>21</sup>, esta vez su título de capital provincial (FIG. 7). Aquí nuevamente, solo podemos notar la paradoja de una medida que coloca a las capitales de provincia en el mismo pie de igualdad que las *città metropolitane*: en principio, las provincias no metropolitanas están destinadas, sin embargo, tarde o temprano, a desaparecer, pero la situación es confusa, después del fracaso del referéndum promovido por Matteo Renzi.

El Programa Operativo Nacional de los fondos

<sup>19</sup> Bruno DISCEPOLO, *Il Mattino*, 5-12-2017, La sfida persa delle *città metropolitane*.

<sup>20</sup> La infiltración mafiosa en los baños del litoral romano fue, con la gestión de los migrantes, el disparador del escándalo *mafia capitale*, que llevó a la llegada en 2016 de 5 stelle y

Virginia Raggi, actual alcaldesa de Roma.

<sup>21</sup> El proyecto definido a nivel metropolitano, mal clasificado a nivel nacional, solo fue elegible durante la ley de finanzas de 2017, mientras que Roma como la capital provincial fue una de las ganadoras en 2016.

estructurales 2014-2020 METRO, todavía a nivel nacional, pero también en un proceso de europeización, limitado esta vez a las únicas *città metropolitane*, también puede considerarse una bocanada de aire fresco, porque genera 37,7 millones para Roma —en la práctica, se trata de una gestión conjunta entre el Estado y

la comuna de Roma, destinataria de los fondos de la programación europea, en un enfoque orientado a los servicios, la agenda digital, la inclusión social...

	Financiamiento (millones de euros)	Clasificación nacional según el CIPE
Municipio de Latina	18.000	14
Municipio de Roma	18.000	22
Municipio de Rieti	15,1	25
Municipio de Frosinone	18	89
Municipio de Viterbo	17,5	91
Città metropolitana de Roma	40	104
Comunas capitales en Lacio	86,6	
Total Lacio	126,7	
Città metropolitana de Turín	40	38
Total Italia	2061,3	120

FIG.7/ Financiación en el marco del Programa para las periferias en el Lacio

Fuente: CIPE, 3 de marzo de 2017 Art. 3 y DPCM, 25 de mayo de 2016.

Además de la cuestión de los recursos y las competencias, el otro interrogante es la dimensión territorial de los nuevos trazados. La elección del gobierno de Renzi fue adoptar como perímetro de las *città metropolitane* a las provincias. Esto más o menos se cruza con el área de la cuenca de la vida en el caso de Roma (RIVIÈRE, 2015). Sin embargo, no ocurre así en otras realidades metropolitanas, como en Turín, o en ciudades más pequeñas, como es el caso de Reggio Calabria. En el caso de Milán, para la cual es difícil delimitar la realidad metropolitana, ya sea por la malla funcional de los sistemas locales de trabajo o la malla institucional provincial (en sí misma en movimiento), la noción de *city region* parecería más adecuada pero tampoco coincide con la Lombardía existente.

Pero todo depende de cómo este perímetro se aplica tanto por las mismas *città metropolitane* como por el Estado. Por lo que podemos juzgar a partir de las primeras experiencias mencionadas

anteriormente, el perímetro provincial no es un corsé. Por lo tanto, en el contexto de la convocatoria de proyectos del CIPE, observamos las elecciones similares de las *città metropolitane* de Turín y Roma, para apuntar a la recualificación urbana en las primeras coronas interna y externa. En el caso de Turín, se trata del centro de la ciudad y las 11 comunas contiguas (de 315 comunas), en el caso de Roma, la *città metropolitana* concentra su acción, por un lado, en el cuadrante noroeste de la ciudad, de acuerdo con las propuestas de la comuna, y, por otro lado en Fiumicino y otras 4 comunas, o el 22% del área metropolitana (FIG. 8). En ambos casos, los principales agentes siguen siendo los municipios: así en Fiumicino el programa permite contemplar la realización del Auditorio del mar mencionado anteriormente (9,3 millones de euros) en Isola Sacra (FIG. 6). Pero, en su propio programa, la comuna de Roma da prioridad al Nordeste... lo que revela también la complejidad de la situación socio-espacial de la capital mencionada anteriormente.

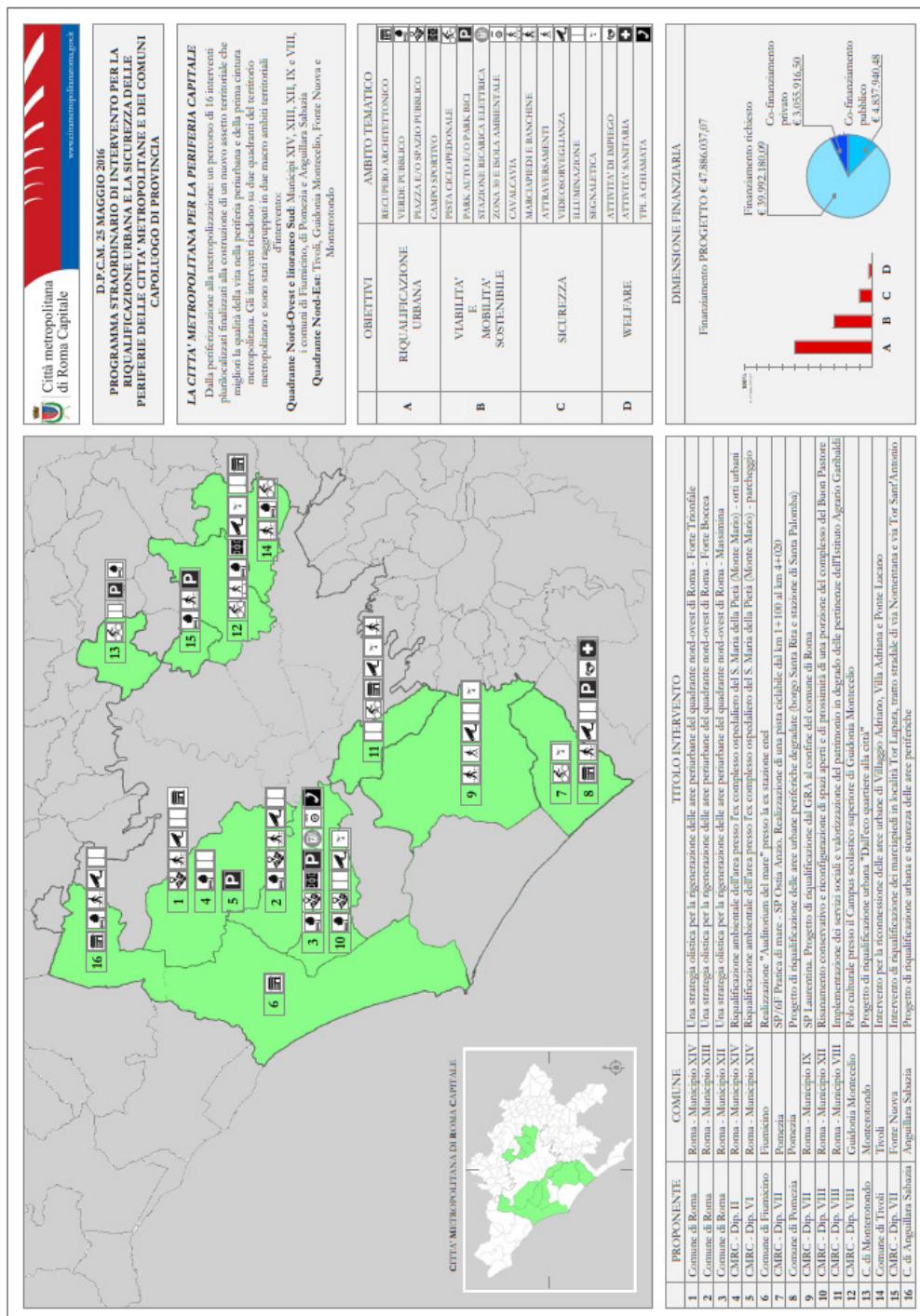


FIG. 8/ Las áreas de intervención del programa para las periferias metropolitanas de la Città metropolitana de Roma

Fuente: Città metropolitana de Roma

## Conclusión

¿Qué ofrece este esbozo de un enfoque multiescalar de la capital italiana y sus periferias a través del ejemplo de Fiumicino? En primer lugar, en el plano fáctico, la crisis es una realidad para las metrópolis italianas, y en particular para Roma. Aunque la capital sigue siendo una ciudad rica y posee activos significativos, aunque su morfología urbana y su compleja geografía social la dotan de cierta plasticidad en comparación con otras ciudades más segregadas, sus periferias se ven especialmente afectadas por esta crisis, que es tanto socio-económica como política, pero también urbana. En este contexto, el poder metropolitano parece ser una solución tan remota como incierta, especialmente en el caso romano —incluso si en el modelo italiano es necesario evitar el pesimismo fácil, porque el propio modelo regional permaneció durante veinte años en el limbo, entre 1948 y el final de la década de 1960, antes de nacer.

Además, la crisis tiene una dimensión multiescalar, incluye de forma articulada el lugar de la metrópolis a escala nacional y europea y en la una dimensión local en plena reestructuración. Si tomamos el ejemplo de Fiumicino y sus relaciones con el Aeropuerto de Roma (AdR), lo que está sucediendo hoy en esta periferia en verdad es en gran medida un reflejo de la reestructuración experimentada por el sector de la aviación italiana, por un lado; y, por otro lado, el relativo retroceso de Roma en relación con Milán y más allá del norte de Europa. Pero, de forma recíproca, las fragilidades urbanas de esta periferia, los conflictos de uso que acompañan al aeropuerto y sus proyectos, contribuyen a las incertidumbres de la metropolización romana en la competencia nacional e internacional, así como a las dificultades que los habitantes deben enfrentar diariamente como tomadores de decisiones locales. Estas relaciones de reciprocidad también actúan de forma horizontal: el empoderamiento de este antiguo distrito romano le da un cierto margen de maniobra, pero la crisis de la gobernanza urbana que atraviesa el centro de la ciudad afecta a sus suburbios, incluso si dicho centro está atravesando una estabilidad política por el momento.

Aunque la complejidad de las articulaciones de escala es una dimensión completa de la metropolización y de la cuestión de las periferias, el ejemplo de Roma y Fiumicino también muestra la ambivalencia de la idea de crisis de las periferias: en muchos sentidos, la situación ha empeorado en las periferias romanas y en Fiumicino, pero la crisis ha cambiado de dimensión (¿por cuánto tiempo?) el *sprawl* y también ha permitido,

como lo muestra el ejemplo de Fiumicino, la emergencia de otros posibles recursos. Si, en términos de disparidades socio-espaciales, el debate, como en el resto de Europa, se centra en la idea de “una pérdida gradual de la frontera entre el centro y la periferia” (ISTAT, 2017, p 217), esta continúa teniendo una presencia marcada en el nivel político-institucional, pero sin embargo deja entrever las dinámicas de autonomización, que todavía son frágiles. Más allá de la crisis, también está surgiendo una posible mutación del sistema metropolitano romano, que se refleja en el debate de las ciencias sociales y urbanas sobre la capital. Queda por ver si estas son tendencias sostenibles.

## Bibliografía

- AVARELLO, P. (ed) & al. (2004): *Il quadrante Ostiense tra otto e novecento*, Università degli studi Roma 3, Roma.
- BANCA D'ITALIA (2017): *Economie regionali, L'economia del Lazio*, 12, <https://www.bancaditalia.it/> consultada el 18 de septiembre de 2018.
- BAGNASCO, A. (1977) *Tre Italia, Tre Italie, la problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino
- BARON, N. & ROMERO, J. (eds) (2018): *Cultura territori Dal e innovación social, ¿Hacia un nuevo modelo metropolitano en Europa del Sur?*, Valencia, PUV.
- CAMERA DEI DEPUTATI (2017): *Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie Relazione (relatore: Roberto Morassut)*: Approvata dalla Commissione nella seduta del 14 dicembre 2017, [http://documenti.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/019/INTERO.pdf](http://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/019/INTERO.pdf) consultada el 18 de septiembre de 2018.
- CANEVA, G., TRAVAGLINI, C., VIRLOUVET, C. (a cura di) (2017): “Roma, Tevere, Litorale, Ricerche tra passato e presente, Roma, École française de Rome”, Università degli studi Roma Tre - Centro per lo studio di Roma (CROMA): Roma.
- CELLAMARE, C. (a cura di) (2016): *Fuori raccordo, Abitare l'altra Roma*, Donzelli editore, Roma.
- CIPE (2017): Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia, marzo de 2017, <http://www.programmagoverno.gov.it> , consultada el 18 de septiembre de 2018.
- COLLECTIF (2000, reedición de 2014): *Fiumicino tra cielo e mare, una storia da vedere*, Viterbo.
- (2016) “*Portus, archeologia alle porte di Roma*”, Forma urbis, anno XXI, 12, dic.
- CI-RI-LI, (2012-): *Carnet du Séminaire permanent sur les bouches du Tibre*, <http://romatevere.hypotheses.org> , consultada el 11 de diciembre de 2017.

- COPPOLA A. (2013): "Vetere-liberismo di borgata, Urbanistica y attivazione degli abitanti nella 'città da ristrutturare'. I casi delle borgate Morena e Centroni", Le forme della periferia, Rapporto finale della ricerca, Roma, Centro Riforma dello Stato: 82-140, <https://www.centroriformastato.it>, consultada el 11 de diciembre de 2017.
- CITTÀ METROPOLITANA DI ROMA CAPITALE (2017): Decreto N. 109 del 1.12.2017, "Approvazione schema di Convenzione tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la Città metropolitana di Roma Capitale relativa al Progetto ammesso a finanziamento sul Bando delle periferie di cui al D.P.C.M. 25/05/2016", <http://www.static.cittametropolitanaroma.gov.it/> consultada el 11 de diciembre de 2017.
- CREMASCHI M. (2010), *Riqualificazione e rigenerazione urbana en Roma*, Università Roma 3, Roma.
- & al. (2015): Métropoles et régions, entre concurrences et complémentarités, regards croisés France-Italie, Planum, the Journal of urbanism, <http://www.planum.net>
- CRISCI, M. (2018): "Il rallentamento della diffusione residenziale nell'area romana: un fenomeno da governare", en D'Albergho, De Leo, 2018: 37-46
- D'ALBERGO, E. &, MOINI, G. (2015): "Il regime dell'Urbe. Politica, economia e potere a Roma", Carocci, Roma.
- & DE LEO, D., (2018) : "Politiche urbane per Roma. Le sfide di una Capitale debole, Roma", Sapienza Università editrice.
- DALMASSO, É. (1971): "Milan, Capitale économique de l'Italie", París, editorial Ophrys
- DE LEO, D. (2018): "Comune e Città Metropolitana alla prova del 'Bando periferie': cose fatte e cose da fare", D'ALBERGO, DE LEO (2018): 69-82
- & OMBUEN, S. (2018): "Strategie e politiche nazionali: una nuova attenzione per le città", Urban@it, Mind the gap. Il distacco tra politiche e città. III Rapporto Urban@it sulle città (a cargo de A. Balducci, O. De Leonardis e V. Fedeli): Bologna, Il Mulino.
- DELPIROU, A. (2011). "La 'thérapie du chemin de fer' à Rome : les impasses de l'articulation entre urbanisme et transport", L'Espace géographique, 40(4): 352-366.
- & al. (2013) Atlas historique de Rome : IXe siècle avant J.-C.-XXIe siècle, Autrement, París.
- & RIVIÈRE D. (2013) traducido por Waine O., "The metropolisation of 'Roma Capitale': the view from the Tiber delta", Metropolitics, 6 de noviembre de 2013, <http://www.metropolitiques.eu/> , consultada el 8 de noviembre de 2013.
- & MOURLANE ST. (2016): "Le stade olympique de Rome : entre vitrine politique et levier d'aménagement urbain", Méropolitiques, 27 de junio de 2016. <http://www.metropolitiques.eu/> consultada el 30 de junio de 2016.
- DJAMENT-TRAN, G. (2011): *Rome éternelle, les métamorphoses de la capitale*, Belin, París
- DONZELOT, J. (2004): *La ville à trois vitesses, relégation, périurbanisation, gentrification*, Esprit, mars-avril, 14-40.
- ELISEI P. & D'ORAZIO A. & PREZIOSO M. (2014): "Smart Governance Answers to Metropolitan Peripheries: Regenerating the Deprived Area of the Morandi Block in the Tor Sapienza Neighbourhood (Rome): Viena", Realcorp, <http://www.corp.at/archive/> consultada el 8 de noviembre de 2015.
- ERBANI F. (2013): *Il Tramonto della cosa pubblica*, Bari, Laterza
- EUROSTAT (2017): PIB au niveau régional, mars 2017, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=GDP\\_atRegional\\_level](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=GDP_atRegional_level) consultada el 7 de enero de 2018.
- FERRAROTTI, F. (1979): *Roma da capitale a periferia, Laterza, Rome y Bari*. Ferruccio R., Severi I. (2014): "Città Contese Spazi urbani e frontiere Sociali", Zapruder, Rivista di storia della conflittualità sociale, 35: 2-7.
- & TORRI, R. (2018): *L'Italia senza casa. Bisogni emergenti e politiche per l'abitare*, Franco Angeli, Milano.
- (2015): "Las protestas de los ciudadanos. Características y peculiaridades de la movilización territorial en el Véneto", Documenti D'Anàlisi Geogràfica, 61/1: 161-182.
- FROMENT P. (2015): "Villes méditerranéennes en clair-obscur, de l'artisan à l'artiste ? Trajectoires et modèles," tesis con habilitación para dirigir investigaciones (HDR, por sus siglas en francés) inédita, Université Paris-Diderot, París.
- GIGLIONI, F. (2018) "Una risorsa ignorata: la Città Metropolitana", D'ALBERGO, DE LEO (2018): 47-58
- GUIDI, S., "La nueva sede del Banco BNP Paribas - BNL en Roma. Un ejemplo de buenas prácticas en un edificio de oficinas", *Ciudad y territorio*, 194: 795-800.
- LEONTIDOU, L. (1990): *The mediterranean city in transition*, Cambridge University press, Cambridge.
- ISTAT, CARROZZI P., VILLANI V. (2016): "Primo Reporto statistico sull'area metropolitana romana", <http://www.istat.it/> consultada el 7 de enero de 2018.
- Rapporto annuale 2018: "La situazione del paese", <http://www.istat.it> consultada el 7 de septiembre de 2018.
- Rapporto annuale 2017: "La situazione del paese", consultado el 7 de septiembre de 2018.
- Rapporto annuale 2015: "La situazione del paese", consultado el 4 de septiembre de 2017.
- LELO, K. & MONNI, S. & TOMASSI, F. (2018): "Disuguaglianze metropolitane: un enfrentamiento con Milano e Napoli ", D'Albergho, De Leo (2018): 17-36
- MAPPAROMA, BLOG, Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2016): <http://mapparoma.blogspot.com/2016/03/> consultada el 7 de septiembre de 2018.
- RICCI, L., (2017): "Roma: una estrategema de reequilibrio urbano y metropolitano", *Ciudad y territorio*, 193, VOL XLIX, 533-552.
- RIVIERE D., (2004): *L'Italie, des Régions à l'Europe*, A. Colin, París.
- (2015) : "Métropoles et territoires institutionnels : algunos análisis de casos franceses e italianos", L'Espace Politique, <<http://espacepolitique.revues.org/3642>>.

- & DELPIROU A. & PERRIN C., (2017): “Le foce del Tevere nella metropolizzazione del territorio romano”, CIRILI. Ciudad, Río, Costa, CIRILI. <https://cirili.hypotheses.org>.
- ROZENBLAT C. & CICILLE P. (2004): *Les villes européennes, éléments de comparaison*, Documentation française-Datar, París.
- SALONE, C. & BONINI BARALDI S. & PAZZOLA G. (2017): “Cultural production in peripheral urban spaces: lessons from Barriera, Turin (Italy)”, European Planning Studies, 1-21.
- SERONDE-BABONNAUX A-M. (1980): *De L'urbs à la ville, Rome, croissance d'une capitale*, Edisud, Aix.
- Sorana S. (2013): *Vulnerabilità sociale e segregazione urbana: la configurazione dei rischi sociali nel comune di Roma*, unpublished Doctoral Thesis, Università Politecnica delle Marche, Pesaro.
- TOCCI W. (2008): Avanti c'è posto, Donzelli Editore, Roma.
- TOP TORINO (2016): “Un progetto metropolitano per la riqualificazione delle periferie” <http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/> consultada el 7 de enero de 2018.
- UIL di Roma e del Lazio-Eures (2017): “Produzione di ricchezza e la dinamica del PIL, Il Lazio nel quadro italiano”, <https://www.eures.it/> consultada el 8 de enero de 2018.
- VALLAT, C. (1995): “Rome et ses borgate (1960-1980): des marques urbaines à la ville diffuse”, Rome: École française de Rome
- VETRITO, G. (a cargo) (2017): “I dossier delle Città Metropolitane. Città metropolitana di Roma, Presidenza del consiglio dei ministri, dipartimento per gli affari regionali e autonomie”, prima edizione, <http://www.affariregionali.it/> consultada el 6 de enero de 2018.

**CIUDAD Y TERRITORIO**  
**ESTUDIOS TERRITORIALES**  
Vol. L, Nº 198, invierno 2018  
ISSN: 1133-4762  
Págs. 769-786

# El espacio urbano metropolitano español en el cambio de siglo

Gwendoline DE OLIVEIRA NEVES

Departamento de Geografía, Historia y Filosofía, Universidad Pablo de Olavide

**RESUMEN:** Desde una perspectiva morfológica, usualmente la ciudad mediterránea se ha definido por su carácter compacto, multifuncional y centrado en su casco histórico como representación de su desarrollo y espíritu de identidad. Los profundos cambios producidos a lo largo del siglo XX implican una ruptura de este esquema tradicional. Aparecen nuevos modelos de ciudades donde las distintas fases de urbanización implican un importante consumo de suelo, una aceleración del ritmo de crecimiento y una cierta reorganización de los espacios tanto internos como periféricos. Mientras la tendencia hacia una cierta monofuncionalidad territorial genera nuevas centralidades urbanas vinculadas a espacios de ocios, comerciales y centros terciarios, el sistema urbano se hace supramunicipal y policéntrico, perdiendo el carácter polifacético y cercano que lo caracterizaba. A partir de esta constatación y dentro de las temáticas clásicas de la geografía urbana este artículo analiza las dinámicas territoriales asociadas al crecimiento urbano metropolitano español. Después de una aproximación general, se centra en las grandes áreas metropolitanas de Madrid, Barcelona, Valencia y Sevilla. Abordando la cuestión de la reorganización de dichos territorios entre 1990 y 2006 en una época de plena efervescencia inmobiliaria. Pone el acento sobre los distintos modelos y grados de madurez de las estructuras urbanas y valora hasta qué punto el movimiento especulativo asociado al crecimiento urbano español, acompañado de una carencia de visión global del sistema metropolitano ha ido delineando o no el paisaje urbano metropolitano contemporáneo.

**PALABRAS CLAVE:** Áreas metropolitanas. Desarrollo urbano. España.

## Spanish metropolitan urban space at the turn of the century.

**ABSTRACT:** From a morphological perspective, the Mediterranean city has usually been defined by its compact, multifunctional nature and by the role its historical centre as a representation of its development and spirit of identity. The profound changes that took place throughout the whole XXth century imply, however, a break with this traditional scheme. New urban models appear, where the different phases of urbanization imply an important land consumption, an acceleration of the growth rate and a certain reorganization of both internal and peripheral spaces whose social, environmental or economic sustainability is questioned. While the gradual spatial monofunctionalism forges new centralities linked to spaces of leisure, commercial and tertiary centres, the urban system becomes supramunicipal and polycentric, losing the diverse character that used to characterize it. Based on this observation and within the classical themes of

---

Recibido: 04.07.2018; Revisado: 15.10.2018

Correo electrónico: [gssaroli@upo.es](mailto:gssaroli@upo.es) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7867-6559>

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

urban geography, this paper analyses the territorial dynamics associated with metropolitan Spanish urban growth. After a general introduction, it presents an analysis of the territorial dynamics of the major Spanish metropolitan areas: Madrid, Barcelona, Valencia and Seville, addressing the issue of the reorganization of these territories in the period 1990-2006, corresponding to the housing bubble. The conclusions stress the different models and degrees of maturity of urban structures and assesses to what extent the speculative movement associated with Spanish urban growth -accompanied by a lack of global vision of the metropolitan system- has defined or not the contemporary urban metropolitan landscape.

**KEYWORDS:** Metropolitan areas. Urban Development. Spain.

## Introducción

**E**n España como en muchas otras partes del mundo, la metropolización de una parte de los territorios urbanos modifica no solamente las condiciones de vida de las personas, sino también sus relaciones con el territorio. En este contexto, la historia reciente de las grandes ciudades españolas, al igual que las del resto de las grandes ciudades europeas, parece desdibujar su tradición urbanística. La democratización de los transportes y consecuentemente, el aumento de la movilidad, ha dado lugar a una nueva escala de organización del territorio urbano que se acompaña de nuevos procesos de segregación espacial, tanto de las actividades como de las personas (WEIL, M., 1999). En consecuencia la presión del desarrollo tanto sobre la ciudad central como los municipios adyacentes y los profundos cambios en los arquetipos sociales, en cuanto al hábitat y el habitar, han conllevado una reconsideración del modelo tradicional de construcción de los territorios invitando a contemplar una nueva escala de lectura de los espacios urbanos (PUMAIN D., 1997). A pesar de la gran diversidad de combinaciones posibles, existen elementos que generan una inteligencia territorial a una escala supramunicipal de carácter metropolitano (ASCHER, F. 2001, BRENNER N., SCHMID C., 2015). En este marco la delimitación y el estudio de las áreas metropolitanas en España son cuestiones recurrentes no sólo porque los procesos de crecimiento urbano hacen inoperantes los modelos de gestión a escala municipal sino también y sobre todo porque la construcción de un proyecto urbano sostenible pasa por la consideración de su complejidad funcional y territorial (EEA, 2006; LEFÉVRE C., 2010). En este contexto, el artículo propone una lectura del crecimiento urbano de las áreas metropolitanas más importantes y emblemáticas del país: Madrid, Barcelona, Sevilla y Valencia. La elección no es fruto de la casualidad: si bien son los espacios urbanos más extensos del territorio nacional, cada uno de ellos ha ido gestionado de maneras diferentes sus procesos de desarrollo y los cambios de escalas. Por ello, en el marco de este escrito se persigue caracterizar dos puntos primordiales de su entendimiento: la configura-

ción y la dinámica de su dimensión física fundamentando el estudio en la estructura y la función urbana metropolitana contemporánea (GARCIA, 2016). Así se propone en el marco de este artículo, un análisis sistemático y sistematizado de los procesos de crecimiento operados entre 1986 y 2006. A través del estudio de la morfología del conjunto y la organización de sus contenidos, se pretende identificar y analizar los elementos y las temporalidades que han estructurado los procesos de desarrollo territorial en los espacios metropolitanos.

A partir de la información proporcionada sobre el medio urbano en el conjunto del espacio nacional por las cartografías del CORINE LAND COVER entre 1986 y 2006, el artículo ofrece una primera lectura a escala nacional de las dimensiones y dinámicas de los espacios urbanos metropolitanos. En base a una reflexión sobre la importancia de una visión global de los procesos urbanos a escala metropolitana y la falta de reconocimiento de esta escala de gestión del territorio, valora los cambios operados en un momento en el cual la especulación inmobiliaria ha ido reconfigurado el paisaje urbano español. A partir de una comparación estructural y funcional, analiza las particularidades territoriales de los procesos de crecimientos de las grandes áreas poniendo el acento sobre los factores que han orientado sus dinámicas a lo largo de un periodo muy propicio para sus crecimientos, valorando el peso del contexto económico y político en la configuración de los territorios.

## 2. La materialidad de las áreas metropolitanas españolas

La elección del ámbito urbano metropolitano para el desarrollo del estudio no es casual. Si bien es cierto que no existe una definición y una delimitación consensuada de su ámbito físico y conceptual, su reconocimiento conlleva la consideración de un sistema urbano complejo. En efecto, además de unas dimensiones económicas, demográficas y sociales, este concepto incorpora una dimensión territorial que

materializa las actividades y prácticas realizadas por sus distintos actores. Así, lo metropolitano debe considerarse no solo como el resultado de una manera de residir y vivir, sino también como el producto del desarrollo de un proyecto urbano integral en el cual las fronteras se desvanecen tanto en la distinción entre ciudad y campo como en sus delimitaciones dejando protagonismo a la consolidación de redes construidas alrededor de diversas territorialidades (GERBER, P. & CARPENTIER, S. (Eds.) 2013). Las densidades de población y las prácticas territoriales reflejan la progresiva transformación del tradicional modelo jerarquizado monocéntrico de organización de la ciudad hacia un modelo policéntrico y reticular donde las redes físicas y virtuales son elementos básicos, constitutivos de la estructura metropolitana (DE UREÑA J.M & AL., 2013). Así, a un mapa administrativo fragmentado se asocia un modo de ocupación del suelo que se tambalea entre un urbanismo compacto y disperso, en disidencia con la actividad agraria y el mundo rural que le rodea. Este último es considerado como un sistema de infraestructuras verdes al servicio de las necesidades del sistema urbano metropolitano (CRUZ, J. & DE OLIVEIRA, G. & SANTIAGO, J., 2017) cuando debería ser un elemento funcional de primer orden.

La dicotomía que plantea el cambio de escala del fenómeno urbano contemporáneo en España no ha sido merecedora de mucha atención hasta fechas recientes cuando al menos se ha reconocido oficialmente como una unidad territorial de agregación de informaciones estadísticas (INE, 2016). En base a la variable movilidad residencia-trabajo, dicha delimitación se acerca a varias iniciativas de ámbito internacional como la de la OCDE (OECD, 2012) y la propuesta dentro del programa europeo Urban Audit (DIJKSTRA, L. & POELMAN, H.). No obstante, la delimitación propuesta en este artículo se desvía ligeramente de estas con el fin de acercarse más a la realidad espacial y funcional de los territorios metropolitanos españoles (FERIA, J.M. & DE OLIVEIRA G. & HURTADO CL., 2018). En base a todo ello, 46 espacios urbanos pueden considerarse como metropolitanos aglutinando 70% de la población nacional en 14,6% del territorio.

Si bien la cuestión de la delimitación del espacio metropolitano español es fundamental como elemento de definición de un objeto científico, lo es también como principio de ordenación y consecuentemente de gestión supramunicipal y subregional. De nuevo, en este marco las ausencias se hacen patentes. A la crisis de identidad se suma una crisis territorial por el rechazo que suscita este nuevo referencial de

análisis y gestión del territorio (FERNANDO, M., 2010). En este sentido las cuatro grandes áreas metropolitanas son meros ejemplos ilustrativos de la ausencia de un modelo de gestión integral acorde con las prácticas de sus habitantes. Existe algunos elementos que invitan al optimismo pero la falta de un modelo de gobernanza acorde con los imperativos de cooperación territorial impiden un entendimiento y una cohesión territorial de los conjuntos. Usualmente son los planes de ámbitos superiores que asumen las funciones de cohesión de los conjuntos metropolitanos (FERIA J.M. & al., 2005). Para responder a unas prácticas territoriales de ámbito supramunicipal se suelen plantear unos modelos de ordenación y gestión sectoriales, trasladando la responsabilidad y la toma de decisión a otras escalas donde la cuestión metropolitana se diluye. El caso madrileño aparece como muy esclarecedor: las directrices metropolitanas apuntaban en los años 80 a un modelo de gestión integral del territorio para aportar respuestas a los problemas de crecimientos demográficos y territoriales con el objetivo de conseguir una cierta cohesión territorial fundamentada en un modelo urbano equilibrado. No obstante, dichas tentativas se limitaron a la publicación de algunas directrices de ámbito supramunicipales que no permitieron el asentamiento del área metropolitana como unidad funcional, dejando a las administraciones regionales el papel de ordenación y gestión del conjunto territorial (VALENZUELA M., 2010). En este sentido, el ejemplo catalán aparece como muy singular por promover desde la segunda mitad del siglo XX un modelo de gobierno y de gestión integral de escala supramunicipal con la figura del Área Metropolitana de Barcelona (MIRALLES I GUASH C. & al., 2012). Habrá que esperar la entrada del nuevo siglo para que la escala metropolitana aparezca como una unidad territorial de planificación reconocida. El Plan de Ordenación Territorial de la Aglomeración de Sevilla de 2009 y el de la Región Metropolitana de Barcelona un año después son unos vivos ejemplos. No obstante a fecha de hoy, la mayoría de las áreas metropolitanas - entre ellas la de Madrid y Valencia - no terminan de desarrollar sus instrumentos de planificación y gestión a esta escala. Esto ilustra el poco reconocimiento de la pertinencia de esta escala de gestión del territorio y las dificultades que conllevan la gobernanza supramunicipal, reforzando con ello la crisis de identidad que sufren estos espacios.

En este marco, a partir de una aproximación general en términos de evolución del frente urbano metropolitano y una lectura de los grandes cambios morfológicos operados a lo largo del periodo 1996-2006, el artículo propone un estudio del crecimiento urbano con el fin

de valorar los efectos de la desavenencia del ámbito metropolitano como escala territorial de entendimiento del sistema urbano en un momento el cual la especulación inmobiliaria marcaba la configuración urbana del territorio nacional.

A diferencia de otros estudios sobre la cuestión que vierten sobre la economía de aglomeración (FERIA, J. M. & ANDÚJAR, A., 2015., MENDEZ R., 2007), la dinámica demográfica (ROCA & al., 2012) o desde una perspectiva multicriterios (GÓMEZ M. & RODRIGUEZ V.M. (coords.)) este artículo analiza la dinámica urbana metropolitana a través de su huella territorial (PUMAIN D. 2003). Por ello y al trabajar desde una perspectiva nacional, y teniendo en cuenta el enfoque diacrónico que se pretende dar al estudio, la mejor fuente de información para una aproximación sistemática, con una nomenclatura estable a lo largo de los 20 años analizados, es la brindada por la base de datos CORINE LAND COVER. Fruto de una interpretación rigurosa de las imágenes satélite Landsat-TM en 1990, Landsat 7 en 2000 y las imágenes SPOT4 en 2006, ofrece una cartografía del territorio al 1/100.000 permitiendo la representación de unas unidades mínimas de unas 25 hectáreas. Clasificadas en 44 clases de las cuales el 25% califican el medio urbano, la cartografía CORINE LAND COVER permite una lectura global de la densidad del tejido urbano y de sus grandes funciones. Si bien es cierto que la información presentada es muy general - en comparación con otras fuentes cartográficas con una mayor definición territorial - es la única que ofrece una cobertura nacional homogénea en el periodo estudiado. No obstante, el análisis previo de los resultados ha puesto de manifiesto algunas anomalías relacionadas con algunos cambios en la interpretación de la nomenclatura por parte de los técnicos debidos a la mejora de las fuentes de información. Por ello y para realizar el análisis global del comportamiento de las áreas metropolitanas en el periodo elegido, se ha retirado sistemáticamente del estudio las áreas metropolitanas que presentan un comportamiento estadísticamente anómalo en sus configuraciones territoriales a lo largo del periodo analizado (Alicante-Elche, Almería-El Ejido, Cartagena, Ferrol, A Coruña, Ourense, Pontevedra).

A pesar de sus limitaciones, es sin embargo importante reconocer que en regla general la nomenclatura CORINE LAND COVER ofrece una interesante aproximación multiescalar del territorio a partir de una estructura jerárquica de la información territorial construida en base a tres niveles de agregación. Con el fin de mejorar la lectura del análisis, la investigación no considera como superficie urbana todo los elementos que a

nivel funcional no aparecen como directamente relacionado con la función residencial. Por ello no considera aquellas coberturas clasificadas como "otros usos urbanos" y agrupa en una única clase denominada "Zona comercial, industrial e infraestructuras" los tres elementos que la componen. Las zonas verdes y de ocios se han agrupado como espacios de esparcimiento mientras, el tejido urbano residencial se ha desagregado en función de su compacidad (urbano continuo o discontinuo). Con ello se persigue analizar la dinámica urbana del ámbito metropolitano español y más precisamente de las grandes áreas metropolitanas. Se pretende valorar como se han ido organizando y articulando los territorios en ausencia de un marco general de gestión en un momento de gran efervescencia urbanística y de gran dispersión y fragmentación funcional del territorio urbano en general.

### **3. La huella territorial del crecimiento urbano metropolitano español y su dinámica entre 1990 y 2006**

El análisis planteado aquí considera la transformación del modelo metropolitano español a lo largo de la última burbuja inmobiliaria observada en el periodo 1996 - 2007. Si bien todos los ámbitos urbanos españoles se vieron afectados, no todos lo fueron de la misma manera. Esta publicación se centra exclusivamente en el análisis del proceso en los territorios metropolitanos con las mayores concentraciones de población y actividades. Concretamente, las áreas metropolitanas de Barcelona, Madrid, Valencia y Sevilla posicionándolas en el panorama nacional. Cotejando estadísticamente los fenómenos urbanos en ellas observados con el fin de profundizar en su entendimiento, se espera poder analizar las consecuencias espaciales de la ausencia de interés por el ámbito metropolitano como escala de cohesión del sistema urbano en un momento el cual la especulación inmobiliaria marcaba la configuración urbana del territorio nacional. En efecto, es de subrayar que a lo largo del periodo analizado, el 87% del crecimiento urbano metropolitano se ha realizado a costa de las superficies agrarias. Considerado como un negocio rentable para los propietarios de suelos y los bancos con la complicidad de los poderes públicos, la explosión de la burbuja en 2008 puso de manifiesto el carácter especulativo de todo el proceso y abrió la puerta a unas de las crisis económicas más importante del país (NAREDO J.M., 2010).

### 3.1. El crecimiento urbano metropolitano

Si bien según la FIG.1 cuando estalló la crisis el crecimiento del frente urbano metropolitano global alcanzaba las 100.052 hectáreas gracias a un crecimiento medio anual de un 2,29 % a lo largo del primer periodo y de 95.889 hectáreas hasta 2006, es de subrayar que la tasa de crecimiento medio anual subió tan solo 0,7% entre los dos

periodos. Esta última cifra denota de una cierta estabilidad en el modelo general de desarrollo de las áreas metropolitanas españolas a lo largo de todo el periodo analizado. Como consecuencia, se puede afirmar que si bien la superficie media de una área urbana metropolitana en España era de 9.083 hectáreas en 1990, es de 11.513 hectáreas en 2006 traduciendo un crecimiento del 37% debido a un crecimiento continuo medio de aproximadamente 152 hectáreas por año.

	Superficie bruta			Superficie de crecimiento		Tasa de crecimiento medio anual	
	1990	2000	2006	1990-2000	2000-2006	1990-2000	2000-2006
Total	387342	487394	583283	100052	95889	2,29	2,99
Promedio	9083	11513	13868	2430	2363	2,43	3,62
Maxima	62201	92375	116591	30174	24216	5,45	15,97
Mínima	1360	1595	2149	208	0	0,62	0,00
Mediana	5795	6415	8140	1246	1514	2,14	3,61
Desviación estándar	13064	17089	20519	4762	3819	1,43	2,48

Fig.1/ Dimensión básica del fenómeno urbano metropolitano español entre 1990 y 2006

Fuente: Elaboración propia a partir de la cartografía CORINE LAND COVER de 1990, 2000, 2006. Nivel 1.

No obstante según la FIG. 1 en 1990 la diferencia de superficie entre la mancha urbana más grande y la más pequeña era de 60.841 hectáreas siendo la de Madrid la más extensa, y las más pequeñas las de Santiago de Compostela y Jaén, representando apenas un 2% de la superficie de la capital. Al final del periodo, los dos extremos siguen siendo los mismos siendo el área metropolitana de Madrid la más extensa con 116.591 hectáreas gracias a un aumento de la superficie urbanizada de 54.390 hectáreas, doblando con ello su superficie a lo largo del periodo. No obstante, estas cifras generales esconden algunas singularidades tanto en cifras absolutas como relativas.

Si bien es cierto que el elemento urbano es residual y cubre apenas de media el 7% del mosaico paisajístico metropolitano español, existen unos contrastes muy importantes entre las distintas áreas metropolitanas. Las extensas y poco urbanizadas, como Santiago de Compostela

y las más pequeñas muy artificializadas, como algunas de la costa mediterránea. Precisamente en 2006 el área metropolitana de Barcelona tiene el 27% de su territorio urbanizado, haciendo de ella proporcionalmente la más urbanizada del país por delante de la de Tarragona (20%), Benidorm (17%), o Madrid y Valencia quienes por sus tamaños y modelos organizacionales ven como el tejido urbano apenas ocupa el 13% de sus territorios. De superficie próxima a la de Valencia, el área metropolitana de Barcelona es una de las dos áreas metropolitanas más importantes a nivel nacional, tanto por su peso demográfico como económico e institucional. Es también una de las cinco áreas metropolitanas más grandes del país con una superficie total de 270.927 hectáreas, superándola solamente la Y-asturiana (Oviedo-Gijón-Avilés), el área metropolitana de Zaragoza, la de Sevilla - la dobla en superficie total con 575.561 hectáreas - y la de Madrid: tres veces más extensa con 866.994 hectáreas. Dentro de este marco, el área metropolitana de

Madrid, con la cual rivaliza en muchos aspectos es con diferencia en 2006 el área metropolitana española más grande tanto en superficie total como en espacio urbanizado, con 116.591 hectáreas construidos en 2006, confundiéndose la región administrativa con gran parte del área metropolitana. Sin embargo y a pesar de ello, en cifras relativas, la superficie urbana metropolitana madrileña no supera los 13% de la superficie total del área.

Considerando que al principio de los años 90 la superficie urbana de Barcelona era muy cercana a la de Madrid (ver FIG. 3), es de subrayar que según los datos ofrecidos por la FIG. 2 la posición actual del área metropolitana de Madrid se debe

a una tasa de crecimiento medio anual superior a la media a lo largo de todo el periodo. Ésta no se equipara en ningún momento con lo que ocurrió en el mismo periodo en el resto de las grandes áreas metropolitanas y menos aún con la de Barcelona donde dicha tasa fue casi nula en el primer periodo y muy por debajo de la media nacional en el segundo. Si se comparan estas dos grandes áreas metropolitanas, consideradas por la Unión Europea como referentes urbanos internacionales, con el resto del grupo de las grandes áreas metropolitanas españolas que incluye la de Sevilla y Valencia, se puede comprobar que estas dos primeras responden a lógicas muy diferentes a las siguientes.

	Superficie bruta			Superficie de crecimiento		Tasa de crecimiento medio anual	
	1990	2000	2006	1990-2000	2000-2006	1990-2000	2000-2006
Madrid	62.201	92.375	116.591	30.174	24.216	3,9	3,89
Barcelona	60.947	67.075	72.524	6.128	5.449	0,96	1,30
Sevilla	20.014	24.429	29.052	4.415	4.623	1,99	2,88
Valencia	20.798	26.537	31.026	5.739	4.489	2,42	2,6

Fig.2/ Dimensión urbana de las grandes áreas metropolitanas españolas entre 1990 y 2006

Fuente: Elaboración propia a partir de la cartografía CORINE LAND COVER de 1990, 2000, 2006. Nivel 1

Si bien las áreas metropolitanas de Sevilla y Valencia son importantes por constituir un paso intermedio en la lógica metropolitana y urbana española, sus superficies urbanas no cubren la mitad de sus acólitas. Por ello, son de un ámbito muy diferente a pesar de que la superficie total del área metropolitana de Sevilla es la segunda más extensa del país después de Madrid, doblando la de Barcelona, por el gran tamaño de los municipios que la componen. Por todo ello más allá de estas primeras consideraciones generales, es importante analizar la dinámica de los conjuntos urbanizados y valorar la coherencia de su crecimiento urbano, relacionándolo con su composición. Paralelamente, es de interés estudiar su organización con el fin de abordar la cuestión de la gestión del modelo urbano metropolitano en un momento de gran presión especulativa.

En este sentido, el análisis del crecimiento urbano metropolitano entre 1990 y 2006 pone de manifiesto que si bien en 1990 el tamaño medio

de una área metropolitana era de unas 9.083 hectáreas (ver FIG.1), apenas 10 superaban las 10.000 hectáreas. Al final del periodo, son seis más las que superan esta superficie y nueve las que están por encima de la media del segundo periodo. La dinámica general esconde sin embargo algunas diferencias interesantes de subrayar. Si bien por regla general las pautas de crecimiento son continuadas y pausadas a lo largo de todo el periodo, algunas áreas metropolitanas, tanto de interior como costeras, multiplican por más de dos sus superficies urbanizadas (León, Pamplona, Toledo, Castellón y Valladolid).

No obstante, a pesar del impacto territorial de dichas expansiones a escala local, las grandes áreas metropolitanas españolas son las principales protagonistas del crecimiento urbano metropolitano español y por ello, el elemento central de este estudio (ver FIG. 3). Así en 2006 las áreas metropolitanas de Madrid, Barcelona, Valencia y Sevilla representan el 43% de la superficie urbana metropolitana española.

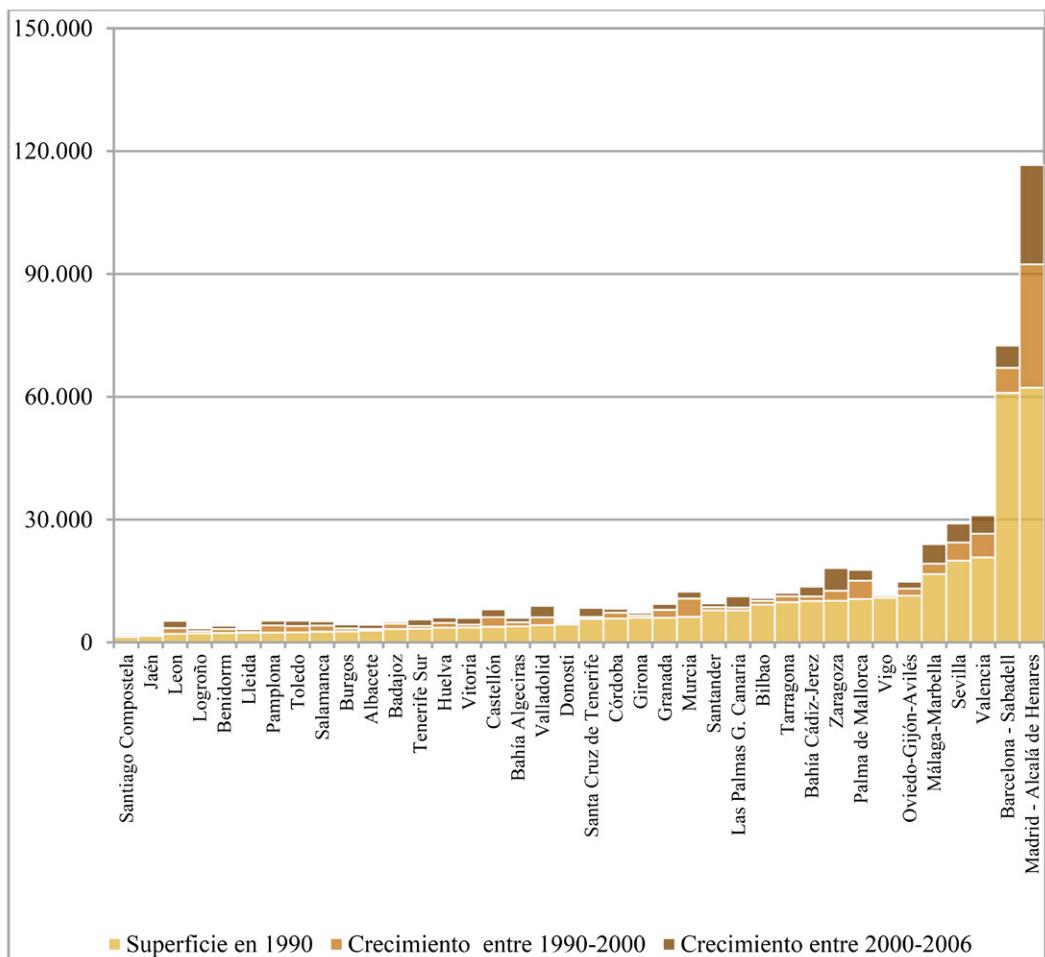


Fig. 3/ Crecimiento urbano metropolitano entre 1990 y 2006 en España

Fuente: Elaboración propia a partir de la cartografía CORINE LAND COVER de 1990, 2000, 2006. Nivel 1

En este marco y como lo hemos subrayado desde el primer momento destacan de sobre manera las áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona. De tamaño similar al principio del estudio se observa como con la entrada del nuevo siglo, el área metropolitana de Madrid ha ido cogiendo protagonismo territorial gracias a distintos factores como: el reforzamiento de su papel de capital del estado, su configuración territorial menos accidentada y más extensa y su propia dinámica demográfica ya que en 2006 da cobijo a 6.262.812 habitantes mientras la de Barcelona alcanza los 4.790.075. Con ellos, al final del periodo, la superficie urbana del área metropolitana de Madrid es casi el doble de extensa que su principal competidora cobrando con ello un mayor protagonismo a escala nacional. Representa a ella sola el 21% de la

superficie urbana metropolitana nacional. En este marco, las áreas metropolitanas de Valencia y Sevilla, muy parecidas en tamaños y dinámicas aparentan muy provinciales con una extensión urbana al final del estudio inferior al 25% de la capital y un poco menos del 50% del de la capital condal.

Estas grandes líneas de presentación esconden sin embargo unas dinámicas en las huellas espaciales que el análisis de la tasa de crecimiento anual relativiza. Pone de manifiesto unas tendencias y unos cambios en las lógicas de crecimiento que podrían relacionarse con las lógicas especulativas del momento pero también y sobre todo con la propia dinámica demográfica de los distintos territorios o el desarrollo de políticas de cohesión territorial de ámbitos

regionales o incluso nacionales. En efecto y a pesar de que las grandes áreas metropolitanas aparezcan como las protagonistas del modelo general de crecimiento metropolitano, este indicador anual pone de manifiesto unos comportamientos territoriales y temporales singulares.

Así, considerando que el crecimiento medio anual total de las áreas metropolitanas españolas ha sido bastante estable a lo largo del periodo, la media de dicho indicador es 1,22 puntos mayor en el segundo periodo (3,62% anual), con una mayor desviación típica global, también un punto mas elevada en el nuevo siglo (2,48),

ilustrando un mayor crecimiento de la mancha urbana metropolitana con más disparidades de comportamiento en el segundo periodo (ver FIG. 1). Esta realidad global se ilustra de diversas maneras (ver FIG. 4). En primer lugar cabe destacar que aproximadamente un tercio de las áreas metropolitanas han registrado una tasa de crecimiento medio anual del tejido urbano metropolitano por debajo de la media nacional a lo largo de todo el periodo analizado, ilustrando una cierta contención territorial del proceso de crecimiento. Entre ellas se encuentran la mayoría de las áreas metropolitanas del norte peninsular, gran parte de las catalanas y de las

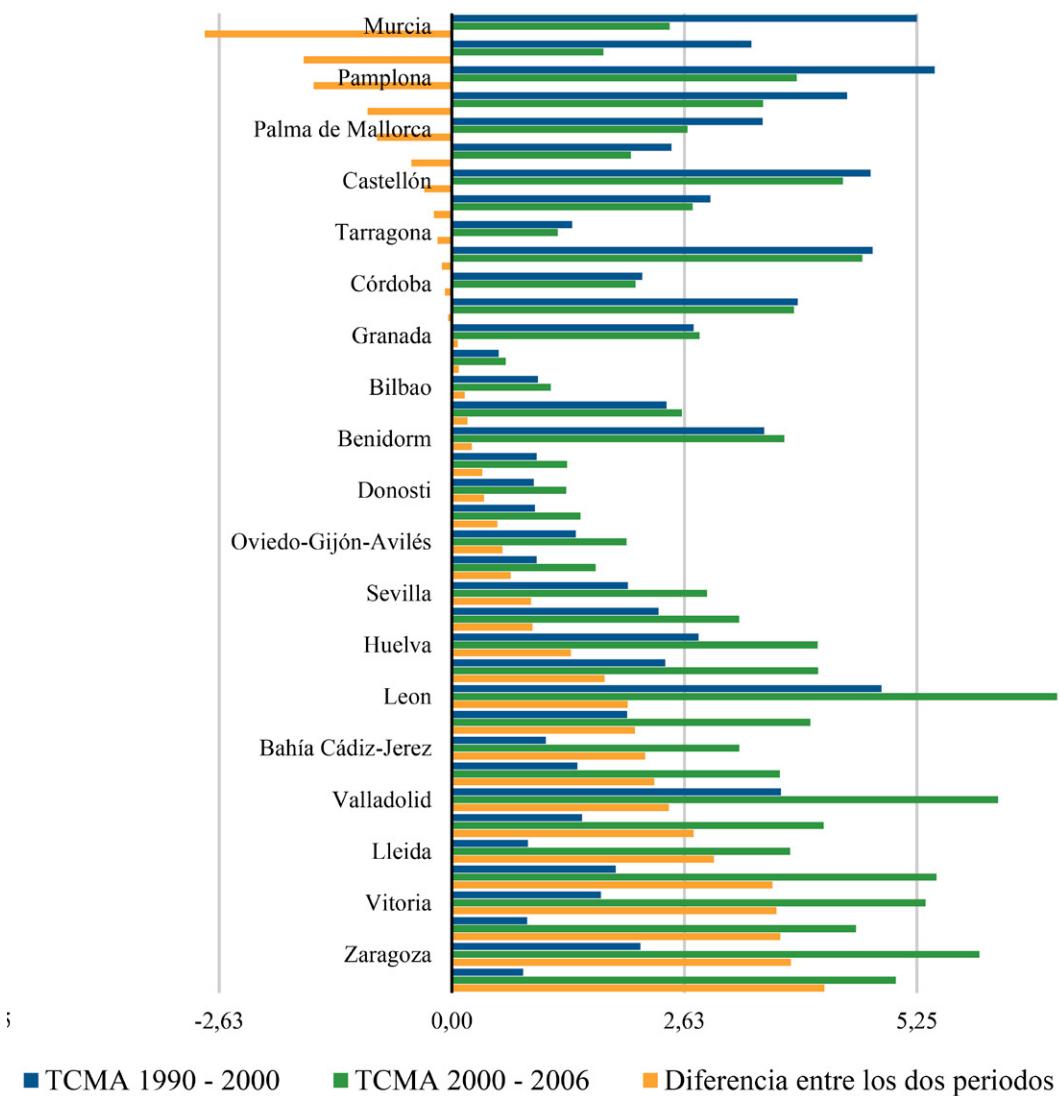


Fig. 4/ Tasa de crecimiento medio anual de las áreas metropolitanas españolas entre 1990 y 2006

Fuente: Elaboración propia a partir de la cartografía CORINE LAND COVER de 1990, 2000, 2006. Nivel

andaluzas, incluyendo tres de las grandes áreas metropolitanas españolas: Sevilla, Barcelona a la cual se debe añadir la de Valencia como caso atípico al sureste del territorio nacional.

En segundo lugar, se pueden agrupar un número limitado de áreas metropolitanas que han conocido un crecimiento sostenido muy por encima de la media a lo largo de todo el periodo estudiado debido a un crecimiento demográfico, producido principalmente por un movimiento migratorio hacia la capital como en Castellón y León pero también Valladolid y Toledo quienes se beneficiaron además de su localización en la zona de influencia de la capital. La mitad restante de las áreas metropolitanas pueden subdividirse en dos tendencias opuestas a partir su predisposición al cambio entre el primer y segundo periodo. El primer pequeño subgrupo ostenta un crecimiento por encima de la media en el primer periodo que se estabiliza alrededor de ella o por debajo en el segundo, transcribiendo una cierto agotamiento en el proceso de crecimiento urbano. En este grupo cabe subrayar el comportamiento territorial del área metropolitana de Badajoz que pasa de un crecimiento medio de 3.38% anual a apenas 1.71% en el segundo periodo, o la de Murcia que pasa de un crecimiento por encima de la media (5,25%) en el primer periodo a otro por debajo de ella en el segundo (2,46%) pero la mayoría de las áreas metropolitanas de este grupo son andaluzas. Han registrado un crecimiento urbano medio anual ligeramente superior a la media en el primer periodo y este se ha mantenido estable a lo largo del segundo tiempo siendo así más de un punto por debajo de la media en el periodo 2000-2006. En este grupo puede situarse también el área metropolitana de Madrid. Creció de forma sostenida en relación con su tamaño a lo largo del primer periodo - casi 1.5 punto por encima de la media nacional - para situarse casi en la media en el segundo si bien es cierto que con ello, el crecimiento ha sido bastante estable y continuo a lo largo de todo el periodo con un 3.88% medio anual en el periodo completo. El último grupo de tendencia inversa, incluye áreas metropolitanas que crecieron sobre todo en el segundo periodo. Es el caso de las áreas metropolitanas de Tenerife y de Gran Canaria pero también de Zaragoza o Victoria que crecieron sobre todo en el segundo tiempo. Se comprueba en este encuadre el crecimiento sostenido a lo largo de todo el periodo de las áreas metropolitanas de Castellón, Toledo y León.

En otros términos y como lo ilustra la Fig. 4, la gran mayoría de las áreas metropolitanas españolas tuvieron un crecimiento territorial continuo y sin sobresalto a lo largo de todo el periodo. Algunas como Madrid, Salamanca, Castellón o Toledo

con unos porcentajes de crecimiento anual superiores a 3.5% pudiendo llegar a 4.75% anual. Pocas son las áreas metropolitanas que ralentizaron de forma contundente su crecimiento territorial a lo largo del segundo periodo (Murcia, Badajoz y Pamplona) como son pocas las que lo aceleraron entre 2000 y 2006 (Burgos, Huelva, León, Zaragoza o Valladolid). Apenas ocho áreas metropolitanas: tres de ellas en las islas Canarias, dos andaluzas, Albacete, Lleida y Victoria empezaron verdaderamente su desarrollo urbano metropolitano a lo largo del siglo XXI.

Estas cifras relativas si bien facilitan la comparación entre los distintos espacios y las distintas épocas, esconden unas realidades territoriales muy variadas. Así si bien la gran mayoría de las grandes áreas metropolitanas españolas ostentan un crecimiento urbano relativo por debajo de la media nacional, el impacto territorial se traduce por un aumento de la superficie urbanizada en el caso Sevillano de 565 hectáreas por año o de 724 en Barcelona: más del doble de la tendencia media nacional a lo largo del periodo. El área metropolitana de Valencia podría ser otro ejemplo en el mismo sentido pero debe ser tomado con recelo ya que se detectaron algunos problemas de clasificación de la información urbana que hacen que a pesar de ostentar un crecimiento relativo en la media nacional, el crecimiento bruto medio anual es de 639 hectáreas. En este contexto, se han de subrayar las consecuencias del protagonismo reciente del área metropolitana de Madrid. Con un crecimiento medio anual a lo largo de todo el periodo de 3,86%, se sitúa encima de la media nacional materializándose por una urbanización del suelo de 3.399 hectáreas al año: más o menos la superficie del área metropolitana de Lleida o Logroño en 2006 o diez veces más que la superficie media de crecimiento anual a lo largo del periodo del conjunto de las áreas metropolitanas españolas. Este imponente desarrollo urbano a lo largo de todo el periodo de análisis ha asentado territorialmente el área metropolitana de Madrid como el espacio urbano más grande del territorio nacional y de forma indirecta, como capital del país, quitando protagonismo, al menos territorialmente, al área metropolitana de Barcelona. Por todo ello, se puede considerar que si bien en los años 90 se podría hablar de un país con dos ámbitos metropolitanas de igual importancia territorial, haciendo incluso pensar en un bicentrismo o una bicefalía urbana tanto a nivel político, económico y territorial, esta realidad se desvanece con el principio del nuevo siglo, al menos a nivel espacial, siendo el área metropolitana de Madrid la más extensa y poblada del país y la

de Barcelona la más consolidada. Si bien su crecimiento medio anual en cifras brutas sigue siendo de los más importantes por su tamaño, su tendencia relativa es de la más controlada. Paralelamente Valencia y Sevilla siguen patrones muy parecidos tanto en términos brutos como relativos habiendo empezado antes y de forma más suavizada el área metropolitana de Valencia su proceso de crecimiento.

Así el análisis estadístico del crecimiento de la huella territorial urbana metropolitana pone claramente en evidencia la presencia de tres niveles de organización y desarrollo urbano siendo las áreas metropolitanas de Barcelona, Madrid, Sevilla y Valencia las grandes protagonistas por sus tamaños. No obstante, pone de manifiesto una evidente diferencia de escala entre las dos primeras y las dos últimas. De la misma manera, el estudio subraya grandes diferencias de madurez en el proceso de desarrollo territorial de los distintos ámbitos. Las fuertes dinámicas territoriales que subyacen del desarrollo urbano del área metropolitana de Madrid dejan el resto del territorio nacional en la sombra. No obstante, algunas áreas metropolitanas del interior otras costeras, en particular las Canarias ponen de relieve la existencia de fuertes dinámicas territoriales, sobre todo a lo largo del segundo periodo. Por todo ello, se puede decir que en algunas áreas metropolitanas, el movimiento especulativo ha tenido algo que ver en el crecimiento urbano metropolitano. No obstante y antes que nada es imprescindible un estudio más detallado de su composición y de las posibles causas de dicho desarrollo. En efecto, es muy probable que se deba también a factores demográficos de tipo migratorios - en particular en el área metropolitana interior - o al desarrollo de algunas infraestructuras de comunicación que acercan dichas áreas metropolitanas más pequeñas a los grandes centros de actividad nacional, transformándose parte de ellas en nuevas ciudades-dormitorios

### 3.2. La estructura del crecimiento urbano de las grandes áreas metropolitanas españolas

En complemento del análisis estadístico, el análisis de dimensión territorial del crecimiento urbano a través de su estructura permite plasmar en el territorio la configuración del espacio urbano y entender mejor su desarrollo en las grandes áreas metropolitanas (DE OLIVEIRA, G. & IBÁÑEZ, J.E., 2010). En efecto, la configuración territorial de dicho crecimiento pone de relieve no solamente las limitaciones que imponen el entorno sino

también las oportunidades que ofrece la gestión del territorio en la articulación del conjunto y las tendencias estructurales privilegiadas. El estudio de la configuración territorial del crecimiento urbano a esta escala subraya de forma clara las grandes tendencias de desarrollo a través de la identificación de los modelos elegidos y sus escalas de transformación.

En primer lugar y considerando que el análisis del sistema metropolitano se realiza a escala supramunicipal, es de considerar que envuelve la dinámica del conjunto de municipios que lo compone. En el caso de las grandes áreas metropolitanas seleccionadas, dos tendencias son destacables (ver FIG. 5). La primera se caracteriza por una estructura que permite mantener una cierta cohesión territorial del conjunto fundamentada en un crecimiento compacto e independiente de los distintos núcleos que la componen. Ilustrativo del modelo urbano mediterráneo tradicional, se observa de forma clara en las áreas metropolitanas intermedias de Sevilla y Valencia. De forma ya bastante desarrollada gracias a una densificación del tejido urbano intersticial, se puede discernir también en el área metropolitana de Barcelona. No obstante, en este último ámbito, el nivel de urbanización del conjunto, ilustrativo de su grado de consolidación y las limitaciones que ejerce el entorno en el desarrollo del sistema urbano tienden a desdibujar el conjunto.

El segundo modelo estructural se caracteriza por una gran dispersión y un cierto aislamiento de los núcleos. Estos no se apoyan necesariamente sobre unas unidades territoriales preexistentes dando lugar a un modelo de crecimiento urbano más confuso y desarticulado. Se caracteriza por formar ristas de pequeñas unidades territoriales articuladas entre sí a través del viario. El área metropolitana de Madrid es, sin lugar a duda un ejemplo muy ilustrativo de este segundo grupo. Con un marco territorial complejo por la presencia de una zona montañosa al norte, el núcleo central del área metropolitana de Madrid se vincula a la propia ciudad, haciendo del conjunto un espacio a priori con una fuerte centralidad. No obstante y como consecuencia de la intensa movilidad pendular entre la capital y su entorno, se vislumbra en un primer tiempo una clara interacción entre la primera y el área metropolitana Alcalá de Henares, invitando a la aceptación de un continuo urbano desde el Noreste hacia el Suroeste del espacio analizado, formando con en el cambio de siglo el área metropolitana polinuclear de Madrid-Alcalá de Henares.

Esta continuidad territorial que forma una nueva centralidad, contrasta con el carácter bastante

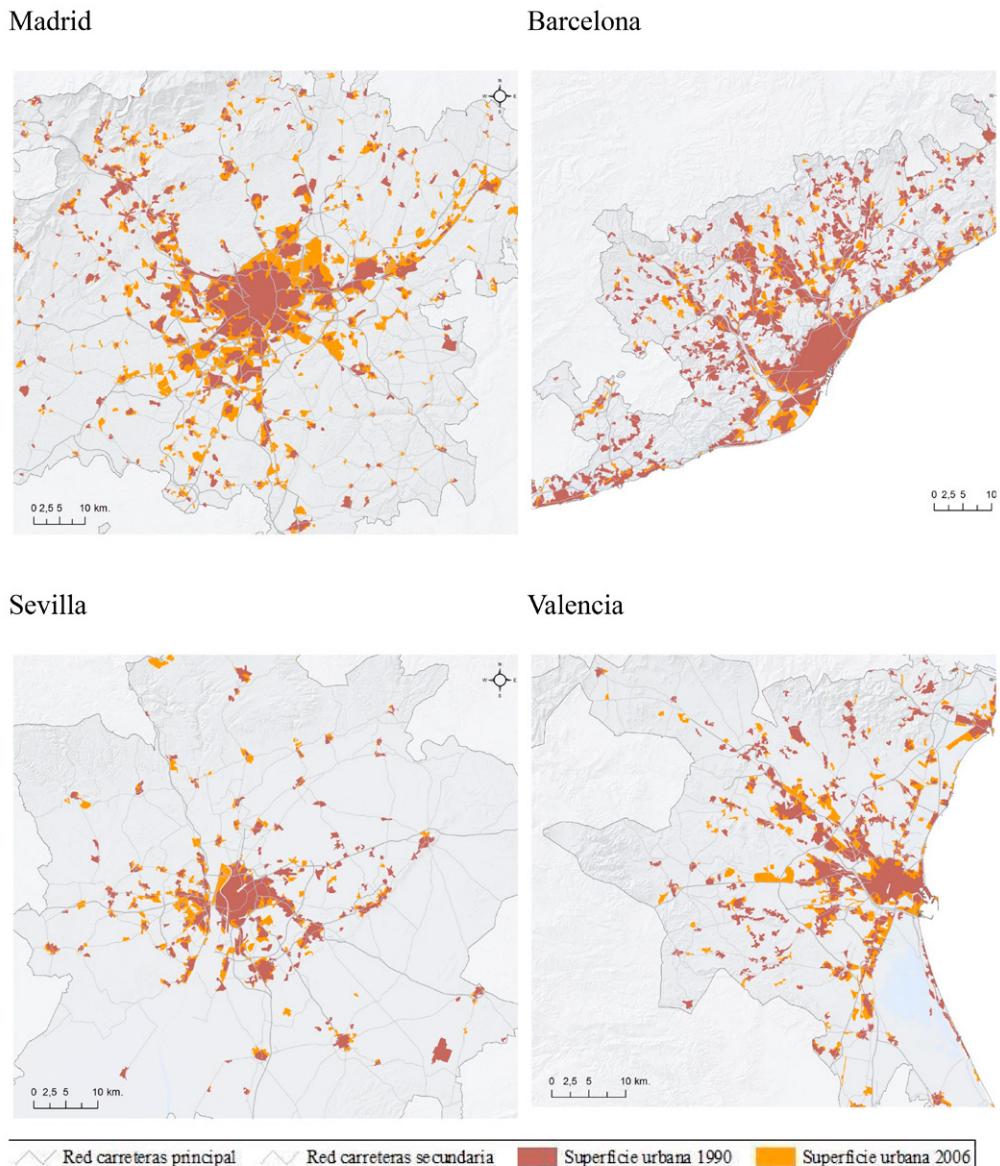


Fig. 5/ Dimensión territorial del crecimiento urbano en las grandes áreas metropolitanas españolas entre 1990 y 2006

Fuente: Elaboración propia a partir de la cartografía CORINE LAND COVER de 1990, 2000, 2006. Nivel 1

difuso del proceso urbanizador en el resto del espacio metropolitano donde la organización del tejido construido pone de manifiesto unas pautas de distribución muy dispersas apoyadas sobre una multitud de núcleos en la parte oeste y en estrecha relación con los grandes ejes de comunicaciónn, en particular la N-VI, la AP-6, la A-5 y la R-5 poniendo claramente en evidencia el carácter estructurante de la red viaria en el desarrollo del

espacio metropolitano y su importancia en los procesos de dispersión territorial del crecimiento urbano. Caben destacar también algunas grandes operaciones urbanísticas de chalets al Suroeste del área metropolitana de Madrid-Alcalá de Henares, como "Ciudad Jardín-Arroyomolinos" o a una escala menor, la operación urbanística de Seseña. Desconectadas de los núcleos urbanos de los municipio donde se

encuentran y pensadas exclusivamente como ciudades dormitorios al servicio de la capital, se encuentran en puntos estratégicos para dar servicio a la ciudad central: en el principal eje de desarrollo del área metropolitana que cruza el espacio de Noreste a Suroeste. Asimismo, al norte del área metropolitana madrileña, los nuevos núcleos urbanos no se apoyan tanto en unas infraestructuras preexistentes ofreciendo la imagen de un desarrollo muy disperso de pequeñas urbanizaciones aisladas de casas

individuales, desconectadas de la red principal de carretera. Esta característica muy presente en el entorno de la Sierra Norte de Madrid pone de manifiesto no solamente el carácter atractivo de esta zona como espacio residencial disperso sino también la falta de estrategias en la gestión integral de este espacio periférico, descuidando con ello la protección de recursos de gran valor ambiental, tal como se está haciendo en el resto del área metropolitana (ver FIG. 6).

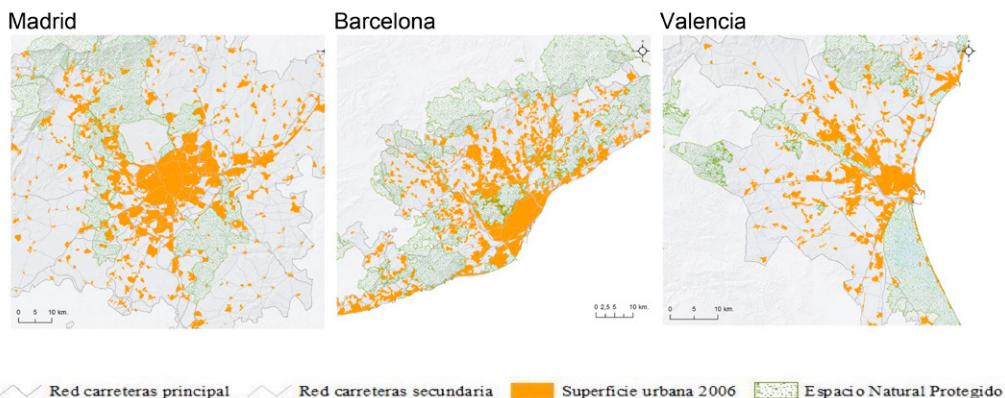


Fig. 6/ El papel de los espacios naturales protegidos en la configuración de las grandes áreas metropolitanas españolas en 2006

Fuente: Elaboración propia a partir de la cartografía CORINE LAND COVER de 2006. Nivel 3

Por su escala, su dinámica urbana, sus modelos de desarrollo territorial y su función el área metropolitana de Madrid no puede ser comparada con el resto de las áreas metropolitanas españolas. Se ha demostrado anteriormente que si bien el área metropolitana de Barcelona tuvo un cierto parecido a principio de los años 90, las dinámicas urbanas han permitido asentar territorialmente la capital nacional. El carácter precoz del proceso de expansión urbana del área metropolitana de Barcelona- Sabadell, anterior a los años 90 y la fuerte ralentización observada a lo largo del periodo analizado se acompaña de una serie de características que hacen hoy de dicha entidad una unidad territorial con una gran madurez estructural. Así y a partir de un modelo en forma de estrella, anclado en su casco histórico y cortado por la mitad por ser el núcleo central una ciudad situada a la orilla del mar, el área metropolitana de Barcelona al igual que la de Valencia han conocido unos procesos de expansión que se diferencian por sus escalas y la geomorfología local pero tienen algunos elementos comunes.

En el caso del área metropolitana de Barcelona,

la estructura del modelo metropolitano se asienta sobre un relieve accidentado desdibuja ligeramente el modelo de partida. El policentrismo articulado sobre los municipios de Barcelona y Sabadell y desvelado por los datos de movilidad no se plasma con evidencia en la estructura del espacio metropolitano. La presencia de una zona elevada entre los dos municipios hace pensar que el conjunto responde más bien a una lógica monocéntrica con una dispersión territorial del tejido urbano condicionada tanto por el medio como por la distribución de las redes de comunicación. Paralelamente, las distintas figuras de protección de los espacios naturales, como el Parque del Montnegre i el Corredor, creado al final de los años 80 en el noreste del área estudiada o el de Montseny (reserva de la biosfera) que bordea el área al norte, al igual que el de San Llorenç del Munt i l'Obac o en el corazón urbano del área metropolitana, el reciente creado Parque Natural de Collserola y más al Sur, entre otros: el de Foix, Olerdola o Garraf, a los cuales se deben añadir los distintos parques litorales y el parque agrario del Baix Llobregat, demuestran una clara voluntad institucional y social de integración del patrimonio paisajístico

en la trama urbana y un profundo deseo de control del crecimiento urbano con el fin de dar una imagen de unidad del conjunto (ver FIG. 5). Si bien se pueden discutir las herramientas utilizadas para dicho control, esta característica hace del área metropolitana de Barcelona un espacio muy original, en el cual la gestión integral, multicriterio y multiescalar del desarrollo territorial tiene una cierta tradición y plasmación territorial. Por todo ello y considerando que el proceso de crecimiento territorial del área ha llegado a un alto nivel de madurez con casi 27% del territorio urbanizado se observan solamente algunos ajustes locales (FIG. 2). Se localizan alrededor de la tercera ronda de circunvalación del área metropolitana, principalmente en el triángulo formado por los conjuntos urbanos de Terrassa, Sabadell y Parets del Vallès al norte de Barcelona. A ellos se deben añadir las obras relacionadas con la ampliación del aeropuerto de Barcelona-El Prats y su entorno al Suroeste.

En el caso de las áreas metropolitanas de Valencia y Sevilla que se pueden asociar al mismo modelo de crecimiento compacto, la red viaria aparece como el principal elemento estructurante del proceso si bien a la inversa de las de Madrid y Barcelona, las áreas metropolitanas de Valencia y Sevilla son monocéntricas.

Es de destacar en el área metropolitana de Valencia que la localización del núcleo central a orilla del mar hace que este sirva de contención a su crecimiento. No obstante, a la inversa del área metropolitana de Barcelona, no se observa un derramamiento en la primera línea de costa sino un crecimiento muy pronunciado hacia el interior. Por ello, la configuración general del plano metropolitano recuerda a un abanico cuyo varillaje está formado por los distintos ejes viarios interiores, y el borde de la fuente por la propia autovía del mediterráneo que cruza el área metropolitana de norte a Sur. El carácter bastante compacto del proceso urbanizador del núcleo central y de las dos primeras coronas así como la progresiva diseminación del tejido urbano hacia los núcleos urbanos del interior a partir de las diferentes redes de comunicación se ve circunscrito, al igual que en las anteriores, por la importancia acordada al patrimonio natural y paisajístico. En este caso destaca el papel de la huerta valenciana y de distintos parques naturales en particular, al de las Albufera y del río Turia como elementos que estructuran del cierre urbano metropolitano. Dichas figuras además del valor patrimonial parecen controlar el desarrollo urbano de todo el territorio metropolitano y sobre todo la franja costera. Esta realidad territorial pone de manifiesto entre otros elementos, la importancia de la huerta valenciana en la cultura

local y el peso relativo que adquiere el turismo en relación con la dimensión económica y cultural de dichos espacios interiores. En este sentido, la presión urbanística ejercida sobre estos espacios es muy reciente y posterior a la burbuja inmobiliaria pero ha obligado a plantear la protección de dicho patrimonio y su puesta en valor a través del anteproyecto de ley de l'Horta (GENERALITAT VALENCIANA, 2017). Con ello, se pone en evidencia la importancia de la cultura local como fuerza constructiva del territorio y la necesidad de su preservación en las herramientas de gestión del territorial.

Para terminar, si bien el área metropolitana de Sevilla, tiene un tamaño y una configuración muy parecida a la anterior, su situación interior la hace también parecer en su patrón de crecimiento a la de Madrid. Así, el valle de Guadalquivir permite el desarrollo concéntrico del núcleo principal con una polarización de los núcleos satélites a partir de las redes viarias, vislumbrándose en la parte Este las primicias de un modelo en forma de estrella. Mientras en la parte norte, el desvanecimiento de la estructuración territorial en su relación con el núcleo central hace pensar que las conexiones son más débiles y no terminan de estructurar el territorio metropolitano en esta dirección. Llama poderosamente la atención el papel de la red hidrográfica en la configuración general del espacio metropolitano y en particular la frontera urbana que sigue formando el lecho del río Guadalquivir, su llanura inundable y el escarpe del Aljarafe a su paso por la capital. Asimismo destaca el papel estructurante del Guadaira al este del área a su paso tanto por Alcalá de Guadaira y su entrada en el municipio de Sevilla. Al igual, es de subrayar la importancia de los escarpes de borde como el de Los Alcores sobre el cual se asientan los principales núcleos urbanos periféricos del Este del área metropolitana. Pero también, el Aljarafe que sirve de marco a gran parte del crecimiento urbano a lo largo del periodo analizado. En efecto en este espacio más occidental el crecimiento ha sido de gran amplitud llegando a formar un continuo urbano consolidado que une los municipios de la primera corona metropolitana mientras los de la segunda corona como Espartinas han anclado sus crecimientos en los intercambiadores de la A92.

Así el análisis de los cambios estructurales ocasionados por el crecimiento urbano a escala metropolitana pone de relieve la importancia de la gestión integral del territorio. Si se pretende ofrecer unos espacios urbanos de calidad donde la cohesión del conjunto garantiza un marco de vida digno y diverso, la visión global del sistema metropolitano permite una aproximación

multiescalar que permite una gestión eficiente de su crecimiento. El estudio de la configuración territorial del crecimiento urbano en las grandes áreas metropolitanas españolas pone de manifiesto la presencia de un modelo todavía compacto en el cual el desarrollo radial del sistema viario da un gran protagonismo al núcleo central como elemento articulador del conjunto. Paralelamente, la protección del patrimonio natural y cultural local intersticial o de borde sirve de elemento de contención. Aparece también en algunos casos como elemento de identificación local por su valor ambiental y cultural favoreciendo con ello una cierta cohesión territorial y social del conjunto. Los problemas estructurales puestos en evidencia en el modelo de crecimiento del área metropolitana de Madrid ilustran a la vez el carácter complejo de este sistema por su escala pero también la ausencia de modelo compartido de crecimiento y la necesidad de una visión global del conjunto con el fin de crear un marco de gestión acorde con las necesidades de sus habitantes.

### 3.3. Los grandes cambios funcionales producidos por el crecimiento urbano en las grandes áreas metropolitanas españolas

Dado que el fenómeno urbano es exclusivamente expansivo, es interesante completar las aproximaciones anteriores con la caracterización de los nuevos modelos de ocupación del suelo a través del análisis de su funcionalidad. Para ello, el artículo centra su estudio a través de tres elementos: la función residencial - diferenciando el tejido urbano en función de su densidad con el fin de complementar la información referente a la dinámica estructural del sistema urbano metropolitano -, la función comercial / industrial y la de ocio, considerando en esta categoría tanto las zonas verdes como los espacios de esparcimiento y ocio.

Los apartados anteriores han puesto de manifiesto que el crecimiento urbano metropolitano ha sido generalizado y bastante controlado en las grandes áreas metropolitanas, a pesar de no existir elementos de reconocimientos y gestión acordes con este ámbito. Parece que solo el área metropolitana de Madrid destaca por su esparcimiento territorial debido a la amplitud de los fenómenos que en ella se desarrollan y por la ausencia de reconocimiento como sistema urbano multiescalar. El análisis de los cambios en los modos de ocupación del suelo a escala nacional pone de manifiesto que la dinámica urbana se asienta en una tendencia generalizada

hacia la dispersión del hábitat y el aumento del tejido económico.

Con un incremento de 71.178 hectáreas, el suelo urbano discontinuo explica el 36 % del crecimiento urbano nacional, el 80% del crecimiento urbano residencial. Su impacto territorial solo se aproxima ligeramente en su magnitud al provocado por el desarrollo de los suelos industriales, comerciales y las infraestructura que explican el 29% del crecimiento urbano metropolitano entre 1990 y 2006 con 57.209 hectáreas. Estos datos permiten confirmar que en regla general el crecimiento urbano metropolitano español sigue las grandes tendencias de dispersión denunciadas en otros países europeos (EEA, 2006). Cabe destacar que en 2006, cuando está a punto de terminar el ciclo especulativo sobre el suelo urbano, el proceso de crecimiento metropolitano no se interrumpe y todavía casi 44.000 hectáreas están en construcción poniendo de manifiesto el carácter todavía muy dinámico del espacio a esta escala a pesar de la coyuntura económica global. En este marco, el comportamiento de los espacios analizados se confirma como bastante peculiar en relación con lo observado a escala nacional (ver FIG. 7).

Un estudio pormenorizado de los datos muestra un comportamiento bastante dispar en las distintas grandes áreas metropolitanas. En este marco, el área metropolitana de Madrid es ilustrativa de la tendencia nacional con un modelo de crecimiento fundamentado en la dispersión del tejido urbano (44% del crecimiento en el periodo), apoyado en el desarrollo de las infraestructuras y del tejido industrial/comercial situado en la media nacional. Con ello, se confirman las primeras impresiones referentes al modelo estructural de organización del crecimiento urbano. La falta de cohesión territorial a escala metropolitana no ha permitido orientar su desarrollo hacia una densificación de los bordes urbanos a partir del desarrollo del tejido urbano denso sino que ha hecho posible no solamente la dispersión de los núcleos urbanos en el territorio sino también la promoción de un suelo urbano discontinuo. En este encuadre, se puede comprender también la razón por la cual el crecimiento relativo de la superficie dedicada a los espacios verdes es por debajo de la media nacional, a pesar de ostentar en cifras brutas elevadas. Por su parte, las expectativas en materia de crecimiento a lo largo del periodo demuestran tanto en cifras brutas como relativas que el proceso especulativo a lo largo del periodo no ha sido diferente al observado en resto del país con un 18% del territorio en construcción. Así, el área metropolitana de Madrid es un espacio metropolitano en sintonía con el modelo de desarrollo urbano europeo. Es un espacio

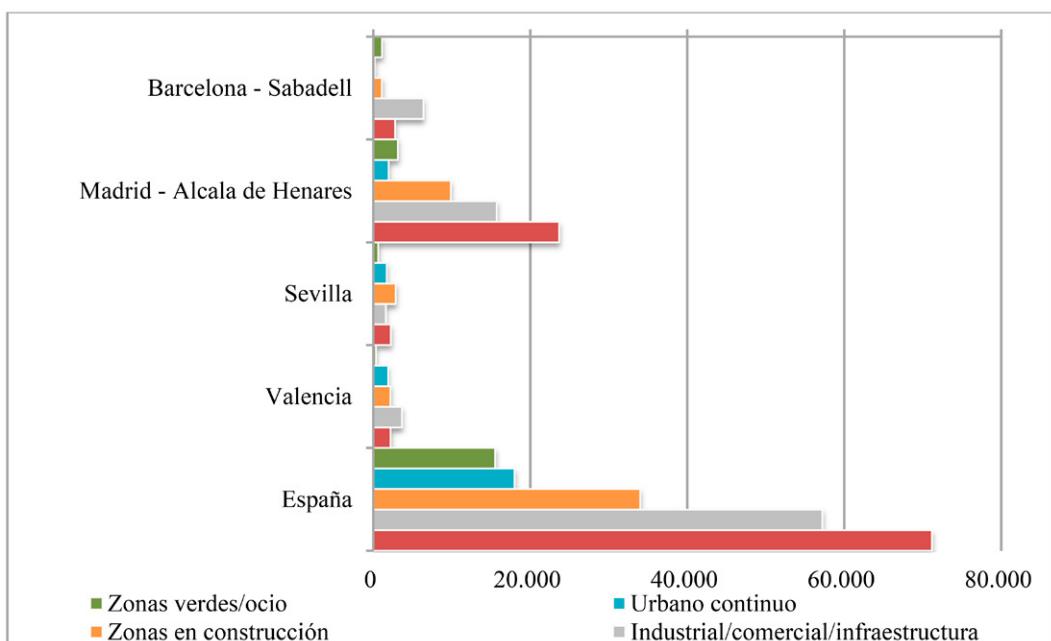


Fig. 7/ Cambios netos en la ocupación del suelo urbano en las grandes áreas metropolitanas españolas entre 1990 y 2006

Fuente: Elaboración propia a partir de la cartografía CORINE LAND COVER de 1990 y 2006. Nivel 3

muy dinámico donde aparece como prioritario el desarrollo de políticas de cohesión territorial que tiendan hacia la sostenibilidad del conjunto.

El área metropolitana de Barcelona presenta un balance de crecimiento muy distinto tanto al de Madrid como al nacional. En efecto, ha orientado principalmente su crecimiento hacia la consolidación e intensificación del tejido industrial, comercial y las infraestructuras. El 55% del crecimiento territorial corresponden a este sector y se debe principalmente a la ampliación del aeropuerto y de las infraestructuras portuarias. Por otra parte, se confirma que el área metropolitana de Barcelona ha cuidado especialmente el desarrollo de sus espacios verdes y de ocio: con 1.121 hectáreas nuevas, se sitúa por encima de la media nacional de crecimiento. Si añadimos que el crecimiento residencial representa solo el 28% del crecimiento urbano - 12 puntos por debajo de la media nacional - y se sitúa en las zonas más periféricas de la aglomeración urbana, con una morfología básicamente dispersa, se puede considerar que la etapa estudiada demuestra el grado de consolidación del espacio urbano metropolitano. Para la área metropolitana de Barcelona ha llegado el momento de afianzar su tejido económico y de mejorar su imagen para ser competitiva a nivel internacional. Esto se traduce por la puesta en marcha de varios

proyectos de mejoras ambientales y entre otros la creación de la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona en 2000 o, unos años después, fuera del periodo estudiado, el reconocimiento del Área Metropolitana de Barcelona como unidad de planificación y gestión.

Las dos otras grandes áreas metropolitanas de Sevilla y Valencia - más pequeñas - tienen unos patrones morfológicos de crecimiento muy diferentes a pesar de representar la dos un nivel intermedio en la jerarquía metropolitana nacional. Con un balance neto de crecimiento del tejido urbano discontinuo entre 10 y 15 puntos inferior a la media nacional, han preferido la consolidación del tejido urbano continuo, tal como lo desdibujaba el estudio de sus estructuras de crecimiento. La principal diferencia entre las dos se encuentra en la manera de desarrollar el tejido no residencial. En este marco Valencia al igual que Barcelona ha apostado claramente por el desarrollo del tejido industrial, comercial y de las infraestructuras representando este el 36% de su crecimiento pero compaginándolo de manera decidida con el incremento de los espacios verdes y de ocio (21%). La ciudad de las artes y las ciencias es en este sentido el elemento más emblemático. Ha reestructurado tanto el interior de la ciudad como su entorno próximo proyectando el conjunto valenciano en el ámbito

internacional y permitiendo acoger eventos de primer nivel. El área metropolitana de Sevilla por su parte presenta todavía un modelo en proceso de creación con índice de crecimiento de las zonas en construcción 15 puntos por encima de la media nacional y 9 puntos por encima de su acólita. Por ello, se considera como la menos consolidada y la más dinámica de los tres. No obstante, es de subrayar que el desarrollo del tejido urbano disperso sigue las tendencias de las áreas metropolitanas mediterráneas. Aparece como evidente que la falta de consolidación afecta de sobremanera al desarrollo del tejido industrial, comercial y de las infraestructuras que se sitúa 10 puntos por debajo del nivel nacional y muy por debajo del resto de las grandes áreas metropolitanas españolas.

Para concluir, la representación en un diagrama ternario o triangular de las principales tipologías de ocupación del suelo urbano en los distintos momentos del estudio permite visualizar la relación entre las tres principales funciones urbanas que estructuran el territorio metropolitano

contemporáneo español y ver su evolución en el periodo estudiado (ver FIG. 8). Extrayendo la cuestión de la escala de los fenómenos, el papel de cada uno de los espacios metropolitanos en el ámbito nacional y las limitaciones que conllevan sus emplazamientos, se confirma el carácter muy diferente de la dinámica urbana del área metropolitana de Madrid. Desde un primer momento, este espacio ha elegido fomentar un desarrollo urbano asentado el fomento de tejido urbano residencial de tipo disperso explicando este último más de 60% de la función del tejido urbano a lo largo de todo el periodo. La ausencia de políticas de desarrollo global que favorezcan el crecimiento en base al tejido urbano preexistente ha ratificado la tendencia a lo largo de todo el periodo estudiado con la proliferación de ciudades dormitorios y zonas industriales y comerciales desconectadas. Esto ha dado como resultado un progresivo abandono del tejido denso como elemento de cohesión física y simbólica del espacio urbano metropolitano, haciendo muy compleja la cohesión territorial del conjunto.

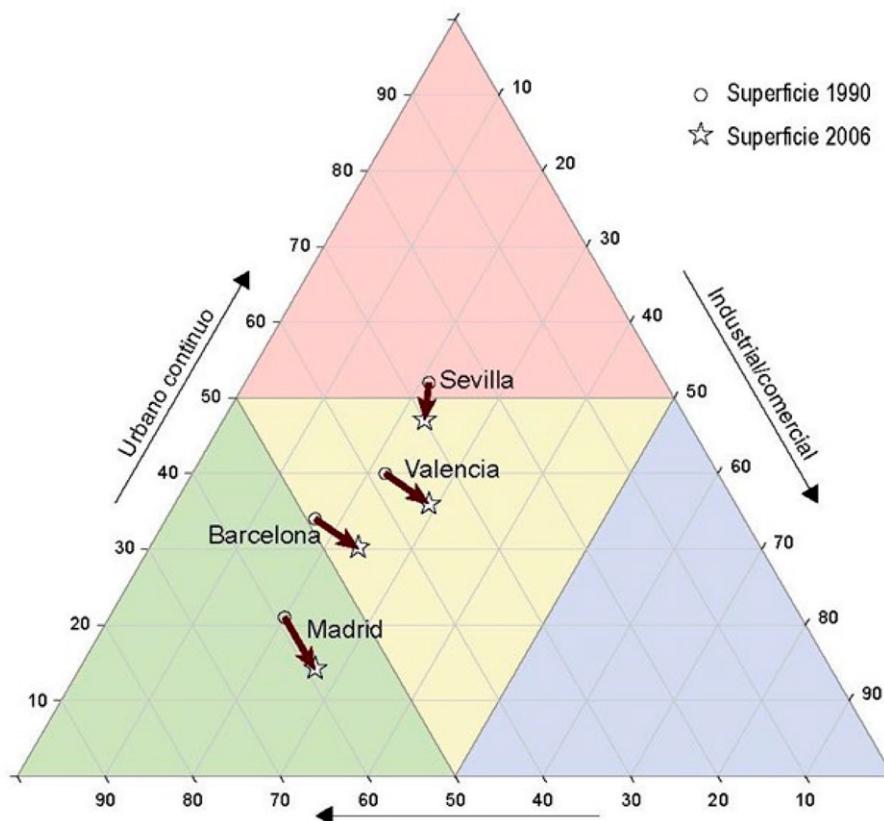


Fig. 8/ Grandes cambios funcionales producidos por el crecimiento urbano en las grandes áreas metropolitanas españolas entre 1990 y 2006

Fuente: Elaboración propia a partir de la cartografía CORINE LAND COVER 2006. Nivel 3

El resto de las áreas metropolitanas han tenido un comportamiento más homogéneo a pesar de las diferencias de tamaño y función. Si bien en un primer tiempo el área metropolitana de Barcelona tendía hacia una cierta dispersión de su tejido urbano residencial el fomento posterior de un modelo más compacto apoyado en el relleno de los espacios intersticiales y la creación de espacios verde tienden a equilibrar el conjunto. Paralelamente la apuesta decidida por el desarrollo de infraestructuras que permitan el desarrollo económico del conjunto ha facilitado también la unidad territorial del conjunto. Como lo ilustra y lo confirma el gráfico, el área metropolitana de Valencia ha seguido un modelo de desarrollo en la misma línea pero privilegiando desde un primer momento en un tejido urbano más denso. No obstante, en este ámbito, se observa que si bien el crecimiento urbano está claramente asociado al desarrollo de suelos industriales, comerciales e infraestructuras, se observa también un crecimiento del hábitat disperso en detrimento del denso. Esto se traduce al final del periodo por un equilibrio casi perfecto en la distribución territorial de estos tres elementos.

#### 4. Conclusión

Si se pretende ofrecer unos espacios urbanos de calidad donde la cohesión del conjunto garantiza un marco de vida digno y diverso, la visión global del sistema metropolitano brinda una aproximación multiescalar que ofrece una lectura novedosa de su dinámica de crecimiento. Permite concluir que si bien las grandes áreas metropolitanas son las más extensas, pobladas y activas, no forman parte del grupo que ha sufrido con más intensidad la especulación inmobiliaria del periodo 1997 -2007. En realidad este apenas ha afectado sus pautas y modelos de crecimiento. Solo en el área metropolitana de Sevilla se observa un aumento significativo de la tasa de crecimiento medio anual, muy relacionada con el crecimiento del tejido urbano disperso pero las proporciones son inferiores a la tasa media nacional y Sevilla forma parte por su configuración del grupo intermedio de áreas metropolitanas. El principal cambio operado se observa en la jerarquía de las dos grandes área metropolitana y proviene del estancamiento del área metropolitana de Barcelona, muy consolidada al principio del periodo y el potencial de desarrollo todavía sin cumplimentar de la capital del país. Se observa a lo largo del análisis como el área urbana barcelonesa ha crecido muy por debajo de la media nacional y de la media de sus acólitas. Entre el final del siglo

XX y el principio del siguiente, Barcelona opera solo algunos ajustes puntuales en su tejido productivo. Mientras, el área metropolitana de Madrid ha ido cogiendo protagonismo espacial, afianzándose como capital del país por su tamaño. Su crecimiento territorial se ha situado siempre un poco por encima de la media nacional y su modelo de crecimiento tanto estructural como funcional ha sido siempre muy disperso. En ella - a diferencia de las otras grandes áreas urbanas - se ha fomentado un modelo urbano residencial discontinuo - muy consumidor de recursos - y el desarrollo de núcleos urbanos disociados del tejido tradicional, dificultando su gestión y provocando una cierta desarticulación del conjunto por su tamaño general. No obstante, el desorden aparente esconde una voluntad de desarrollo fundamentada en la necesidad de fomentar un tejido económico sólido. En este sentido, su crecimiento se parece al observado tanto en la capital condal como en Valencia. Esta última muy parecida a su vecina en su modelo de desarrollo parte sin embargo de un modelo territorial más tradicional donde el carácter compacto de su organización se ve reforzado por la importancia cultural del patrimonio natural local. Este actúa como elemento de contención al crecimiento mientras en la capital condal, su integración en el tejido urbano le brinda un importante papel articulador a escala metropolitana.

Con todo ello el estudio ha permitido comparar la dinámica urbana metropolitana de las grandes áreas españolas utilizando una única herramienta y fuente de información que si bien no esta extensa de limitaciones, tiene la ventaja de ofrecer unas primeras aproximaciones cuantitativas de las dinámicas territoriales a distintas escalas. Con ello brinda la oportunidad de poner objetivamente de manifiesto las dinámicas territoriales de los grandes espacios metropolitanos españoles y sus dinámicas durante todo el periodo de bonanza económica. Los resultados ponen de manifiesto de forma indirecta la importancia del marco territorial metropolitano como unidad territorial de gestión integral y sostenible. En todos los casos se observa como la falta de una unidad de gestión y la superposición de figuras de ordenación sectoriales o parciales llegan igualmente a construir un espacio metropolitano coherente. No obstante, a la vista de lo ocurrido a lo largo de los últimos diez años, se puede afirmar que el fomento de unas herramientas de gobernanza que gestionen estos conjuntos garantiza una mayor solidaridad territorial y un mejor aprovechamiento de los recursos territoriales disponibles.

## Bibliografía

- ASCHER, F. (2001): *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, Éditions de l'Aube, Paris.
- CRUZ VILLALÓN, J. & DE OLIVEIRA NEVES, G. & SANTIAGO RAMOS, J. (2017): "El espacio libre en la planificación territorial: análisis comparado de las áreas metropolitanas en España" en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 193:4, 401- 416, Ministerio de Fomento, Madrid.
- DE OLIVEIRA NEVES, G. & IBÁÑEZ LÓPEZ, J.E. (2010): "Formas y organización de las aglomeraciones metropolitanas" en *La ciudad metropolitana en España: procesos urbanos en los inicios del siglo XXI*, 95-12, Thomson-Civitas, Pamplona.
- DIJKSTRA, L. & POELMAN, H. (2014): "European cities – the EU-OECD functional urban area definition" en *Eurostat statistic explain*, Eurostat, 10, European Comission, Bruselas.
- EEA (2006): "Urban sprawl in Europe: the ignored challenge, Office for Official Publications of the European Communities", EEA Report No 10/2006.
- FERIA TORIBIO, J. M. & RUBIO TENOR, M. & SANTIAGO RAMOS J. (2005): "Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación" en: *Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles*, 3: 87-116, Asociación de Geógrafos Españoles, Madrid.
- & ANDÚJAR LLOSA, A. (2015): "Movilidad residencial metropolitana y crisis inmobiliaria" en *Anales de Geografía de La Universidad Complutense*, 35:1: 13-40, Universidad Complutense, Madrid.
- & DE OLIVEIRA NEVES, G. & HURTADO RODRIGUEZ, CL. (2018): "Une méthode pour la délimitation des aires métropolitaines. Application au système urbain espagnol" en *Cybergeo European Journal of geography*, 15, <https://journals.openedition.org/cybergeo/29101>
- FERNANDO MANERO, M. (2010): "La cultura territorial metropolitana: de las relaciones de conflicto a la gobernanza supramunicipal. Una aproximación de la experiencia española" en *Scripta Nova*, 14:331: 1-18, Universidad de Barcelona, Barcelona.
- GARCIA, F. (2016): "Compacidad y densidad de las ciudades Españolas" en *Eure: Revista latinoamericana de estudios urbanos regionales*, 42:127: 5-27, Universidad católica de Chile, Santiago.
- GENERALITAT VALENCIANA (2017): "Anteproyecto de ley de la Generalitat de la huerta de Valencia".
- GERBER, P. & CARPENTIER, S. (Eds.) (2013): *Mobilités et modes de vie: Vers une recomposition de l'habiter*, Presses universitaires de Rennes, Rennes.
- GÓMEZ DELGADO, M. & RODRIGUEZ ESPINOSA, V. M. (coords.) (2012): *Ánalisis de la dinámica urbana y simulación de escenarios de desarrollo futuro con tecnologías de la información geográficas*, RAMA, Madrid.
- INE, (2016): "Indicadores Urbanos" <http://www.ine.es/prensa/np960.pdf>, (12 Abril 2018).
- MÉNDEZ, R. (2007): "El territorio de las regiones metropolitanas" en *Eure: Revista latinoamericana de estudios urbanos regionales*, 33:100: 51-67,
- Universidad católica de Chile, Santiago.
- MIRALLES, I & GUASH, C. & TULLA PUJOL, A.F. (2012): "La región metropolitana de Barcelona. Dinámicas territoriales recientes" en *Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles*, 58:87-116, Asociación de Geógrafos Españoles, Madrid.
- NAREDO, J. M. (2010): "El modelo inmobiliario español y sus consecuencias" en *Boletín CF+S*, 44: 13-27, Instituto Juan de Herrera, Madrid.
- OECD (2012): "Redefining "Urban". A new Way to Measure Metropolitan Areas" en OECD Publishing, Paris.
- PUMAIN, D. (1997): "Pour une théorie évolutive des ville" en *L'Espace Géographique*, 2:119-134, Belin, Paris.
- (2003): "La cuestión de las ciudades en la ordenación del territorio europeo" en *Urban; resiste del departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio*, 8: 9-18, Universidad Politécnica, Madrid
- ROCA CLADERA, J. & MOIX BERGADÁ, M. & ARELLANO RAMOS B. (2012): "El sistema urbano en España" en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 16:396, Universidad de Barcelona, Barcelona.
- UREÑA FRANCES, J. M. & PILLET CAPDEPÓN, F. & MAMOLEJO DUARTE, C. (2013) "Aglomeraciones/regiones urbanas basadas en varios centros: el policentrismo" en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 45:178: 249-266, Ministerio de Fomento, Madrid.
- VALENZUELA RUBIO, M. (2010). "La planificación territorial de la región metropolitana de Madrid. Una asignatura pendiente" en *Cuadernos Geográficos*, 47: 95-129, Universidad de Granada, Granada.
- WEIL, M. & ZENTELIN, J. L. (1999) : "La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée", en *Les annales de la recherche urbaine*, 87:121, Nuits et lumières, Paris.

**CIUDAD Y TERRITORIO**  
**ESTUDIOS TERRITORIALES**  
Vol. L, Nº 198, invierno 2018  
ISSN: 1133-4762  
Págs. 787-804

# **El Parque Agrario: Planificación estratégica para la preservación y gestión de los espacios agrarios metropolitanos**

Carolina YACAMÁN OCHOA

Universidad Complutense de Madrid

**RESUMEN:** El Parque Agrario se está consolidando en los últimos años como una herramienta clave para la protección y gestión de los espacios agrarios periurbanos desde una perspectiva sistémica, multifuncional y estratégica. Ante la gran diversidad de aproximaciones teóricas y prácticas, el presente texto plantea como objetivos abordar una revisión crítica e indagar en sus fortalezas para su implementación en entornos metropolitanos, para lo cual se analizan recientes aportaciones científicas y se recogen los resultados empíricos del estudio de caso del Parque Agrario de Fuenlabrada, ubicado en la región metropolitana de Madrid.

**PALABRAS CLAVE:** Parque Agrario. Agricultura periurbana. Multifuncionalidad. Gobernanza. Planificación. Madrid.

## **The Agrarian Park: Strategic planning for the preservation and management of metropolitan agricultural spaces**

**ABSTRACT:** The Agrarian Park is being consolidated in recent years as a key tool for the protection and management of periurban agricultural spaces from a systemic, multifunctional and strategic perspective. Given the great diversity of theoretical approaches and practices, this text aims to address a critical review of it and investigate their strengths for implementation in metropolitan environments, for which recent scientific contributions are analyzed and empirical results are collected of the case study of the Agrarian Park of Fuenlabrada located in the metropolitan region of Madrid.

**KEYWORDS:** Agrarian Park. Peri-urban agriculture. Multifunctionality. Governance. Planning. Madrid.

---

Recibido: 17.04.2018; Revisado: 12.06.2018.

Correo electrónico: [carolina@heliconia.es](mailto:carolina@heliconia.es). Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1258-0498>

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

## 1. Introducción

**E**n las grandes ciudades españolas, las relaciones tradicionales entre las áreas urbanas y la agricultura circundante se han visto transformadas desde mediados de siglo XX como consecuencia de los procesos de crecimiento económico en el territorio, de claro signo neoliberal en la producción de ciudad de las tres últimas décadas. A medida que la población urbana se ha incrementado junto con los aspectos indeseados del *urban sprawl*, la reducción del suelo agrario parece ser inevitable (JOHNSON, 2001). Los cambios más profundos y probablemente más importantes en términos de resiliencia urbana han sido aquellos relacionados con la pérdida de suelo fértil en los bordes de las ciudades, que, en consecuencia, han generado una erosión de la soberanía alimentaria. El peso desmesurado de la construcción se ha visto facilitado, junto al posicionamiento especulativo del capital financiero, por la liberalización del suelo, es decir, por la consideración de que todo el suelo no protegido específicamente por las políticas sectoriales (ambientales y de patrimonio histórico-cultural) puede ser urbanizable. Y también por un deficiente marco de planificación territorial, que ha amparado muchas clasificaciones del suelo urbano y urbanizable en las revisiones de planes generales (LÓPEZ DE LUCIO, 2003). El territorio ha pasado a concebirse como un simple soporte para dinamizar la actividad económica, donde la estrategia concertada entre los agentes privados —sistema financiero y promotores— y los representantes políticos ha sido la de obtener inmensas plusvalías derivadas de la reclasificación de terrenos, su urbanización y construcción (ROMERO & al., 2015). Sobre este asunto, son varios los autores que inciden en el hecho de que el proceso de urbanización termina por marginalizar la actividad agraria como un sector residual (BERNETTI & AL., 2013; DARLY & TORRE, 2013; NAREDO, 2010), incapacitándola para ofrecer servicios en el futuro.

La falta de una estrategia territorial que tenga en consideración la defensa y gestión del suelo fértil puede terminar por dinamitar cualquier iniciativa que pretenda recuperar las relaciones funcionales entre el espacio agrario periurbano y la ciudad. Como su propio nombre indica, los espacios agrarios periurbanos son espacios de transición urbano-rurales, que se caracterizan por su carácter multifuncional, lo que los convierte en piezas clave para cualquier iniciativa de planificación orientada a mejorar la calidad alimentaria en las regiones urbanas. Por ello, resulta necesario hacer frente a las presiones sobre estos espacios y sus agriculturas yendo

más allá de las técnicas ortodoxas de protección mediante zoning, a través de la incorporación de nuevas figuras territoriales agrourbanas, que constituyan la base de una agricultura viva en un paisaje urbano de calidad (MATA & YACAMÁN, 2016). En ese conjunto de propuestas, destaca el Parque Agrario, registrado en diversas propuestas y publicaciones científicas a lo largo y ancho del Estado español (YACAMÁN & ZAZO, 2015). El Parque Agrario supone una oportunidad para activar los espacios agrarios periurbanos al considerarlos como piezas estratégicas para el desarrollo de políticas de planificación alimentaria en la ciudad, ya que, a través de sus herramientas de protección y gestión territorial, busca contrarrestar las presiones derivadas de la proximidad urbana y las convierte en oportunidades. Adquiere, por lo tanto, un renovado valor en el marco de las estrategias metropolitanas, dado el creciente interés por mejorar las relaciones campo-ciudad orientadas a mejorar la calidad del abastecimiento alimentario y la sostenibilidad en entornos urbanos (MATA & YACAMÁN, 2015), lo que hace que esté más que justificada la necesidad de profundizar en el concepto e instrumento del Parque Agrario en el contexto creciente de población urbana, aumento de los usos artificiales y regresión de la actividad agraria profesional.

A continuación, este texto expone como hipótesis que el Parque Agrario constituye una herramienta de gestión territorial válida para asegurar la sostenibilidad de una agricultura viable ambiental, económica y socialmente en contextos urbanos. Formulada esta hipótesis, se analizará cómo el fomento de la agricultura de proximidad y la puesta en valor de la identidad de los paisajes de la agricultura pueden ser un activo para revitalizar los espacios agrarios en retroceso y para contribuir a fortalecer las políticas agroalimentarias en las regiones urbanas. A partir de esta hipótesis, este artículo tiene un doble objetivo: en primer lugar, llevar a cabo una revisión de las recientes investigaciones del concepto de Parque Agrario y su aplicación en el contexto español; y en segundo lugar, evaluar el potencial que tiene el Parque Agrario a través de sus herramientas de gestión y gobernanza territorial para incidir en la viabilidad de la agricultura periurbana. Para ello, se ha escogido como estudio de caso el Parque Agrario de Fuenlabrada, al tratarse de la experiencia más madura que hay en la Comunidad de Madrid. Esta región urbana constituye un ejemplo notable de desregulación urbanística y especulación inmobiliaria, lo que permite evaluar la eficacia de esta figura para resolver los problemas y presiones que afectan al espacio agrario periurbano y al sector agrario profesional que trabaja en ese contexto territorial.

En segundo lugar, porque permite reflexionar sobre la viabilidad de poner en marcha un Parque Agrario en un ámbito metropolitano profundamente transformado y degradado por la expansión urbana y con una importante regresión de la actividad agraria en la escala regional. Y, por último, porque permite detectar las claves y las dificultades que ha tenido la institucionalización del Parque Agrario, desde el ámbito local/municipal, en un contexto de parálisis de las políticas públicas de nivel regional y con un recorte de competencias en la escala municipal.

Formuladas la hipótesis y los objetivos, el artículo se estructura en cinco apartados. El primero plantea las cuestiones teóricas asociadas al concepto de Parque Agrario. El segundo describe las particularidades del concepto en relación a otras figuras de ordenación territorial. En los dos apartados siguientes, se caracteriza el caso seleccionado como objeto de estudio, analizando las estrategias puestas en marcha para dinamizar la agricultura en relación con el sistema agroalimentario urbano. El artículo cierra con un apartado de discusión y conclusiones que revisa de forma crítica la capacidad que tiene esta figura para activar la agricultura periurbana y su base territorial.

## 2. Aproximación al origen y definición del concepto de Parque Agrario en el contexto español<sup>1</sup>

La revisión crítica de las aportaciones sobre el concepto e instrumento del Parque Agrario en el contexto español nos traslada a los primeros documentos escritos en Cataluña sobre el tema. Se toma la referencia del texto escrito por el profesor VALERIA PAÜL (2015), sobre la contribución de Josep MONTASELL —técnico de la Diputación de Barcelona y, posteriormente, director del Parque Agrario del Baix Llobregat hasta el año 2013— a la definición conceptual. Se dice que fue Josep Montasell quien contribuyó de forma decisiva a reformular el concepto en España<sup>2</sup>. Josep Montasell, junto con el arquitecto Agapit Borràs, “importa” el concepto desde Italia (tomando como referencia el Parque Agrícola Sud Milano) en la década de los años noventa para su aplicación en el espacio agrario de Sabadell, con el objetivo de asegurar su protección frente al fenómeno del *urban sprawl* del área metropolitana de Barcelona. Montasell adapta el modelo milanés al contexto catalán y a lo largo

de los años posteriores enriquece y actualiza el concepto tanto desde la perspectiva teórica como desde la práctica, adecuándolo a la realidad del postproductivismo agrario. Sus reflexiones son la referencia para la puesta en marcha de otros Parques Agrarios y la base conceptual para otros autores. Joaquín Sabaté, arquitecto y urbanista, catedrático del Departamento de Urbanismo de la Universidad Politécnica de Cataluña, ha contribuido también de forma destacada a profundizar en el concepto, a partir del estudio del caso del Baix Llobregat. Una parte significativa de su actividad investigadora se ha centrado en la sistematización del concepto desde la perspectiva patrimonial y su aplicación para mejorar el desarrollo territorial a través del fortalecimiento identitario de la agricultura. De los resultados de estas investigaciones, destaca de forma particular la publicación *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria* (YACAMÁN & ZAZO, 2015), que realiza una recopilación sobre el desarrollo de este concepto en los últimos 25 años y describe las experiencias puestas en marcha en España hasta el año 2015. A partir de las reflexiones y del ejemplo del Parque Agrario del Baix Llobregat, surge la teoría sobre el Parque Agrario como “modelo”, y posteriormente diferentes actores lo replican en otros territorios agrarios periurbanos (ZAZO & YACAMÁN, 2015; CALLAU & PAÜL, 2008). Es un concepto que presenta diferentes aproximaciones según las disciplinas y los contextos territoriales en los que se ha abordado, lo que da como resultado un panorama interpretativo complejo a la vez que innovador. En los resultados de las investigaciones más recientes es posible encontrar el concepto ligado a un cambio de perspectiva relacionado con las renovadas políticas agroalimentarias en la ciudad. El concepto ha evolucionado desde la estricta perspectiva de la protección de los espacios agrarios periurbanos hacia un enfoque estratégico de acción adaptado a las nuevas demandas de la población por alimentarse con productos de calidad y al apoyo de la agricultura tradicional, ecológica y de pequeña y mediana escala.

### 2.1. Definiciones de Parque Agrario en el contexto español

A pesar del gran número de experiencias bien asentadas en España, hasta el momento no hay un documento de planificación territorial

<sup>1</sup> Un tratamiento más detallado del concepto de Parque Agrario puede encontrarse en YACAMÁN & ZAZO, 2015; ZAZO 2015; YACAMÁN 2017b.

<sup>2</sup> Para más información sobre el análisis de la contribución de Josep MONTASELL a la concepción, desarrollo e implantación del Parque agrario, véase PAÜL, 2015.

de carácter estatal que defina el concepto. Sin embargo, las Comunidades Autónomas han tomado el liderazgo en su incorporación normativa, como es el caso del Anteproyecto de Ley de Estructuras Agrarias de la Comunidad Valenciana y el anteproyecto de Ley Agraria de las Islas Baleares. En este caso, han sido las propias iniciativas las que se han desarrollado con anterioridad a que la propia figura haya sido incorporada a nivel normativo. Hasta el momento, la definición de referencia fue realizada por el Consell de Protecció de la Natura de Cataluña (CPN) en el año 1996, que define Parque Agrario como

“un espacio abierto y delimitado, cuyo propósito es facilitar y garantizar la continuidad del uso agrario, preservándolo de su incorporación al proceso urbano, impulsando programas específicos que permiten desarrollar su potencial económico, medioambiental y sociocultural, y proteger el patrimonio de su entorno” (CPN, 1996: 40).

A partir de esta definición, se ha ido realizando un amplio abanico de contribuciones, que aportan innovaciones a las primeras definiciones desarrolladas en los años noventa, y que resultan de gran utilidad en el contexto de la ordenación territorial de los espacios agrarios periurbanos.

**SABATÉ, 2000a: 254** “Un espacio con identidad esencialmente productiva, a diferencia de otros parques rurales donde predomina la identidad natural o cultural [y] donde convergen tres tipos de intereses: el productivo de la actividad económica, el ecológico de la biodiversidad y el social de las prácticas didácticas y recreativas que el parque puede acoger”.

**MONTASELL, 2001** Un espacio constituido por tres condiciones: una figura de ordenación urbanística que delimita y regula los usos del suelo; un ente gestor, que vela y dota de recursos humanos y técnicos al proyecto, y un plan de gestión y desarrollo que establece las líneas estratégicas de acuerdo a los objetivos generales del parque.

**PAÜL 2006: 174-175** “Un espacio agrario protegido que busca la calidad y, asimismo, [...] un espacio agrario sometido al marketing territorial o geomarketing que caracteriza la práctica de la ordenación territorial actual”.

**ZAZO, 2015** “Es la institucionalización del espacio agrario periurbano que trasciende el concepto tradicional de espacio delimitado”.

**YACAMÁN, 2015** “Un espacio delimitado, orientado a la puesta en valor de la agricultura de proximidad desde un enfoque de gobernanza y soberanía alimentaria [...] y desde una perspectiva multifuncional, fortaleciendo la actividad de las fincas agrícolas, ganaderas y forestales, asegurando la producción alimentaria y los servicios de los agroecosistemas”.

Fig.1/ Definiciones científicas de Parque Agrario

Fuente: Elaboración propia.

De las anteriores definiciones se deduce, en primer lugar, que el Parque Agrario ha sido descrito como una herramienta estratégica de planificación y gestión en el marco de las políticas que pretenden asegurar la continuidad de la actividad agraria profesional, conservar los servicios de los ecosistemas y el fomento de la sostenibilidad urbana, frente a los fenómenos de expansión urbanística. La elección del término

“parque” se materializa espacialmente como un espacio delimitado y el adjetivo de “agrario” refleja que se trata de un espacio fértil, no construido, cuya función esencial es la producción de alimentos. El Parque Agrario se contrapone así a la idea de Parque Natural, porque prevalece la función económica sobre la ambiental y cultural, aunque estas no están ausentes. El concepto se fundamenta en la idea de que la contigüidad

urbana es una oportunidad económica y social. Desde esta perspectiva, la figura de Parque Agrario está estrechamente vinculada con el paradigma del proyecto agrourbano, ligado a su vez con la aproximación sistémica de agricultura y ciudad desarrollada por algunos autores (POULOT, 2008; MONTASELL & ZAZO, 2015; YACAMÁN, 2017B).

## 2.2. Funciones asociadas al concepto

Dado que la agricultura en los bordes de las ciudades tiene características específicas derivadas de la heterogeneidad de usos urbanos con los que compite por el uso del suelo —centros ecuestres, vertederos, granjas escuela, etcétera— (PAÜL & HASLAM, 2013), o donde concurren presiones específicas derivadas de la expansión urbanística y los cambios acelerados en el mercado de la tierra (PAÜL, 2008), los espacios agrarios necesitan allí mecanismos e instrumentos específicos para su defensa, ordenación y dinamización a la medida de sus particularidades (CESE, 2004). Desde este contexto territorial complejo, el Parque Agrario puede jugar un papel fundamental a la hora de formular estrategias simbióticas de reconexión entre el campo y la ciudad, dentro de un modelo de ciudad compacta (MONTASELL & CALLAU, 2015). Desde el punto de vista de la planificación, esta figura territorial orienta sus estrategias a relocatear y reconectar la producción con el consumo local, para que sea posible resituar la agricultura dentro de una nueva ética, mediante la redefinición de los valores de calidad de los alimentos (ecológicos, km 0, etcétera).

En términos generales, y de acuerdo con lo que plantean MONTASELL & RODA (2003), se pueden agrupar las funciones esenciales asociadas al concepto en tres categorías: en primer lugar, se fortalece la función económica asociada a la dimensión productiva de alimentos y materias primas y, en menor grado, aquellas actividades que ayudan a complementar las rentas agrarias (agroturismo, educación y sensibilización ambiental, etcétera), al poner a disposición de la actividad agraria recursos e infraestructuras. En segundo lugar, se incrementa la calidad ambiental asociada a los valores ecológicos del agroecosistema, en cuanto a la conservación de los suelos fértilles y la puesta en valor de los paisajes de la agricultura. Por último, el Parque Agrario atiende a la función social de los espacios agrarios, gestionando los valores culturales y patrimoniales del territorio y creando un recurso en la ciudad donde poder desarrollar actividades

de carácter estético, educativo, recreativo y deportivo vinculadas con la agricultura. La distribución espacial de las funciones responde a los valores ligados al paisaje, que recobra sentido a través de las estrategias que buscan re-territorializar la producción local.

Como se observa, es posible identificar la vocación multifuncional como un rasgo esencial asociado al concepto. De forma general, la multifuncionalidad se refiere a aquellos bienes y servicios que no son estrictamente comercializables en el mercado, que implican beneficios sociales y ambientales para el interés general de la comunidad. Desde esta perspectiva, el Parque Agrario es capaz de mantener un balance equilibrado entre los valores que necesita preservar y las funciones que debe desarrollar el espacio agrario (MONTASELL & RODA, 2003), al tiempo que quiere transmitir el mensaje de actividad económica agraria, de apuesta de futuro, de territorio de calidad, de competitividad, de innovación y, sobre todo, de gestión (MONTASELL, 2009: 176). Para SABATÉ (2000a), es la identidad productiva lo que diferencia el Parque Agrario de otros parques rurales, donde predomina la función de preservación ecológica o cultural. Con una reflexión similar, para CALLAU & PAÜL (2008) la diferencia tipológica responde al peso que se otorga a los valores y funciones que son propios del sistema agrario. El resultado es una herramienta de gestión multifuncional que, aunque prima la actividad económica sobre otros usos, permite que se configuren nuevas facetas funcionales del sistema agrario, derivadas del carácter de su paisaje agrario y de los recursos endógenos propios de cada lugar.

## 2.3. Instrumentos necesarios para su institucionalización

Otro de los rasgos asociados al concepto que es posible identificar en la bibliografía española es, en primer lugar, el enfoque estratégico para resolver los problemas generados por las dinámicas territoriales expansivas y su capacidad para asegurar la continuidad de la actividad agraria profesional a través de mecanismos de gobernanza territorial. En particular, el carácter estratégico, según J. MONTASELL (2001), posteriormente secundado por otros autores e instituciones (MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, 2007; MONTASELL & CALLAU, 2009; YACAMÁN & ZAZO, 2015; ZAZO 2015; YACAMÁN 2017C), se fundamenta en los tres instrumentos que le definen (Fig.1): a) una figura urbanística de protección del espacio agrario cuyas funciones básicas son la delimitación del ámbito territorial,

la regulación de usos y la definición de los régímenes de protección del espacio agrario periurbano; b) un ente gestor dotado de recursos humanos y financieros, con competencias para llevar a la práctica las estrategias descritas en el Plan de Gestión y Desarrollo; c) y la implantación de un Plan de Gestión y Desarrollo, que es el documento que recoge las líneas estratégicas, objetivos específicos y las medidas de actuación del proyecto.

Como bien resume J. SABATÉ (2002: 18), el reto está precisamente en que la estructura de Parque Agrario, pueda ser

“resistente a los procesos de transformación, dotarlo de estructura, de manera que sea capaz de encajar

las nuevas y cambiantes solicitudes a que está sometido”.

En este sentido, las herramientas de protección, ordenación y gestión deben adaptarse a los contextos territoriales y a las escalas de intervención, y no al contrario, y en la medida de lo posible deben fundamentarse en un fuerte consenso y participación social entre los agentes locales, principalmente de aquellos vinculados con la actividad primaria. Desde el punto de vista de la organización administrativa, destaca la preferencia por la creación de entes flexibles de gestión adecuados a las necesidades de cada lugar, que en cierto modo se distancian de los procedimientos clásicos de la planificación territorial (PAÜL, 2008).

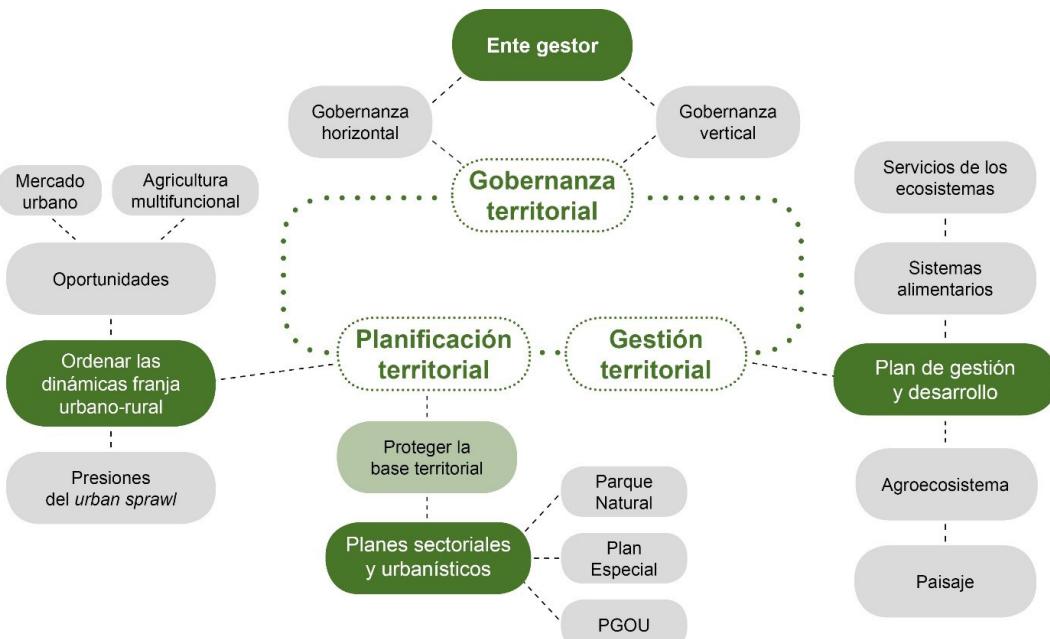


Fig. 2/ **Modelo conceptual del Parque Agrario.**

Fuente: Elaboración propia.

### 3. Particularidades de la figura de Parque Agrario

La adaptación del concepto a contextos geográficos y a escalas de intervención diferentes ha supuesto la aparición de diversas experiencias y enfoques de aplicación. Dentro del amplio abanico de definiciones, cabe destacar, como se ha señalado anteriormente, tres rasgos característicos: el enfoque multifuncional que otorga a la gestión de los espacios agrarios, la orientación estratégica en la planificación y, por

último, el importante peso que le otorga a la gobernanza y participación social a través de los órganos de gestión territorial. Además de estos tres rasgos esenciales, se deduce también que el concepto tiene dos grandes particularidades que lo diferencian de otras figuras territoriales de planificación. La primera es que el concepto está orientado a su aplicación en contextos urbanos, ya sea en ciudades o en áreas metropolitanas, por la necesidad imperante de apoyar la agricultura periurbana profesional y de proximidad. Esta particularidad se fundamenta

en que la proximidad urbana ejerce sobre la agricultura periurbana una enorme presión que termina por desarticularla, lo que obliga a que se desarrollen estrategias innovadoras específicas para su defensa y dinamización. Lo que se persigue, por tanto, es invertir la noción de “proximidad urbana”, de su actual connotación de impacto negativo, a factor de oportunidad para la recuperación de la relación complementaria entre agricultura y ciudad (ZAZO & YACAMÁN, 2015).

Las siguientes citas de distintos autores refuerzan el sentido de la figura de Parque Agrario en contextos urbanos:

“Surge como instrumento para el manejo de las áreas agrarias que están sometidas a mucha presión debido a la influencia de áreas metropolitanas o intensos fenómenos de metropolización” (CALLAU & MONTASELL, 2008).

“Preserva espacios de interés agrícola en zonas presionadas por el crecimiento urbano y se convierte en un instrumento de descongestión” (SABATÉ, 2000A: 254).

“Contribuye a integrar el paisaje en la promoción de una agricultura periurbana multifuncional y en el mantenimiento de entornos urbanos dignos” (MATA, 2015: 166).

“Negar la ciudad es negar la importancia del Parque, de los que lo trabajan y gestionan, o los que como ciudadanos y ecologistas lo defienden. Si no es urbano, siempre existe la posibilidad de sustituirlo más allá de la ciudad” (MALDONADO, 2013: 31).

“Aparece como una figura de protección territorial que se aplica básicamente en las áreas metropolitanas de grandes ciudades que apuestan por poner en valor las producciones agro-ganaderas del entorno periurbano” (RODA, 2015: 38).

La segunda particularidad consiste en que se trata de un concepto que, en términos generales, asume los principios esenciales de la Infraestructura Verde. La COMISIÓN EUROPEA define la Infraestructura Verde como

“una red de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos” (CE, 2013: 3).

Otros autores entienden la Infraestructura Verde como una vía de conservación inteligente (*smart conservation*), que se ocupa de los impactos ecológicos y sociales de la expansión urbana, del consumo acelerado de los espacios abiertos y de la fragmentación del territorio (BENEDICT

& MCMAHON, 2002) Desde esta perspectiva, el Parque Agrario, al igual que la Infraestructura Verde, adopta un enfoque proactivo en la gestión territorial

“adaptándose a los retos de la ciudad actual, y situando la conexión física y funcional entre zonas verdes, espacios abiertos y áreas naturales como eje prioritario de intervención sobre el territorio urbanizado” (FERIA & RAMOS, 2017: 120).

Por lo tanto, el tratamiento de los espacios abiertos por parte de ambas figuras es similar, puesto que supone una visión alternativa al enfoque urbanístico tradicional de zonificación, proponiendo un enfoque proactivo vinculado con la multifuncionalidad de los espacios abiertos y la conectividad ecológica.

Los siguientes autores refuerzan la funcionalidad del concepto de Parque Agrario como Infraestructura Verde:

“Se crea a partir de una cualificación urbanística, considerada como sistema, que recoge los valores positivos de las funciones en el territorio, proyectándose como un equipamiento de la ciudad metropolitana o conurbación, y que refuerza la estabilidad y los usos del suelo” (DOMÈNECH & SANTOJA, 1995: 90).

“Es una infraestructura porque está hecho de una serie de elementos o servicios que son necesarios para el funcionamiento del territorio (ríos, arroyos, humedales, bosques, corredores biológicos, control de escorrentía, erosión del suelo o inundaciones, aumento de la biodiversidad, sumideros de carbono, etcétera)” (MONTASELL, 2015: 139).

“El tratamiento actual de cinturón verde sobrepasa el concepto restrictivo de reserva y busca el entendimiento integral y articulado de unos espacios libres con uso y jerarquía definida” (SABATÉ, 2009).

#### 4. Análisis de caso: el Parque Agrario de Fuenlabrada

Tras esta revisión crítica del concepto, se introduce brevemente el contexto socioeconómico de la región metropolitana de Madrid y del municipio de Fuenlabrada, para posteriormente analizar la utilidad del Parque Agrario para la activación de la agricultura periurbana y la defensa de su espacio agrario. Es importante señalar que los dos Parques Agrarios existentes en la Comunidad de Madrid, tanto el Parque Agroecológico Soto del Grillo (Rivas-Vaciamadrid) como el de Fuenlabrada, son de escala municipal. La principal razón que explica que el

ámbito de intervención no sea supramunicipal, como otras iniciativas en el Estado español, se debe fundamentalmente a que la Comunidad de Madrid carece de un instrumento de ordenación territorial de escala metropolitana, lo que dificulta la articulación de proyectos supramunicipales de esta tipología. Como señala VALENZUELA (2010: 114),

"por encima de la escala municipal solo ha sobrevivido la figura de los planes sectoriales cuya capacidad de entendimiento global del territorio es manifiestamente insuficiente".

Esta situación se ve agravada por la actual Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que otorga las competencias en agricultura a las comunidades autónomas. La falta de un instrumento estratégico de planificación territorial y un gobierno de escala supramunicipal, plantea especiales dificultades para la gestión compartida de la agricultura y los espacios agrarios metropolitanos entre diferentes Gobiernos locales.

La Comunidad de Madrid, con una población de 6.507.184 millones (INE, 2017), es una de las regiones urbanas más pobladas de la Unión Europea. Tras un largo proceso de difusión de la urbanización desde la capital hacia los municipios periféricos, iniciado hace más de medio siglo y acelerado en las dos últimas décadas, los efectos de la urbanización afectan ya a la práctica totalidad del territorio (MÉNDEZ, 2007). La economía regional se ha basado, principalmente,

"en el sector inmobiliario, destacando el fuerte peso del empleo en el sector de la construcción hasta muy recientemente, con valores en torno al 11%, prácticamente el doble de otras capitales europeas" (LEBOREIRO, 2009: 9).

En este contexto, las huertas tradicionales han sufrido importantes transformaciones en los últimos sesenta años, a la vez que la agricultura no ha dejado de perder peso económico y social, al igual que ha ocurrido en otras regiones industrializadas de Europa. Los datos de población de personas afiliadas a la actividad agraria son expresivos de la evidente desagrariación que sufre la región frente al resto de España. La Comunidad de Madrid registraba en el año 2017 7.387 afiliados en la actividad agraria de los más de un millón registrados a escala nacional, lo que supone el 0,70% del número de afiliados a la Seguridad Social en esta actividad. En general, en todos los municipios el envejecimiento de la población agraria se relaciona con el abandono de tierras agrarias, debido a la progresiva disminución de la rentabilidad de las

explotaciones, a la distorsión del mercado de tierras, las malas condiciones para el desarrollo de la actividad agraria y el coste de oportunidad de desempeñar trabajos en otros sectores (CM, 2003). Según los datos del Censo Agrario, se viene produciendo una importante pérdida de explotaciones agrarias que afecta en mayor medida a las que tienen menos de 5 hectáreas de SAU. La falta de una estrategia territorial supramunicipal y de cualquier tipo de acción pública por parte de la administración regional para el apoyo de la agricultura periurbana, de múltiples valores para la calidad de un espacio tan saturado, ha favorecido la situación de derribo en la que se encuentran los vestigios de campiñas y vegas metropolitanas madrileñas (MATA & YACAMÁN, 2015). Pero a pesar de la tendencia generalizada de reducción de superficie y regresión de la actividad agraria profesional, existen iniciativas lideradas por algunas ciudades en la región urbana de Madrid que están generando dinámicas territoriales diferenciadas a partir de estrategias innovadoras de defensa y gestión del espacio agrícola en colaboración con agentes locales, cuyo efecto más visible es el surgimiento de redes de cooperación agroalimentarias. Son respuestas claras de defensa de la soberanía alimentaria y de la agricultura de base campesina.

#### 4.1. La periurbanización de Fuenlabrada

Es necesario resaltar que Fuenlabrada fue uno de los municipios metropolitanos de Madrid que tuvo una de las mayores transformaciones por un crecimiento residencial e industrial sin precedentes a partir de los años setenta. De los 7.369 habitantes empadronados en Fuenlabrada en 1970, se pasó a 65.181 habitantes en 1980 (INE). En 1991 Fuenlabrada tenía 144.723,00 habitantes y una década más tarde había empadronados 178.221 (INE). Durante la segunda mitad de los años setenta el municipio se consolida como uno de los principales asentamientos industriales del área metropolitana (RODRÍGUEZ & GÓMEZ, 2008). En el año 2006, Fuenlabrada entró a formar parte del régimen de las grandes ciudades de Madrid, y en la actualidad es una de las urbes con mayor densidad de población del área metropolitana. La cercanía a la capital produjo una profunda transformación morfológica, funcional y social sobre los municipios periféricos de Madrid y, específicamente, sobre los espacios abiertos. Los municipios ubicados en la franja sur metropolitana, como el caso de Fuenlabrada, acogieron y dieron residencia a una parte muy

importante de la mano de obra industrial y de población de bajos ingresos, mayoritariamente inmigrantes de distintas áreas rurales (HEITKAMP, 2000). En palabras de AGUILAR (2006: 5), las transformaciones del modelo de expansión periférica fueron realmente dramáticas: grandes obras de infraestructura, infraestructuras viarias, masivas urbanizaciones formales e informales, pérdida de grandes extensiones de suelo agrícola y otros recursos naturales o surgimiento de complejos industriales y centros corporativos. En Fuenlabrada, el crecimiento vertiginoso de la población, la acelerada urbanización y la consolidación del espacio industrial fue desarticulando desde el último tercio del siglo XX la huerta, con una apreciable reducción de las tierras de regadío con mayor potencial productivo, ubicadas en la zona denominada Loranca. El crecimiento metropolitano de Madrid, más intenso en dirección suroeste —Villaverde, Leganés, Getafe, Fuenlabrada, Móstoles—, contribuyó además a desmantelar y a extensificar el paisaje agrario, con profusión de eriales y campos abandonados, que inmediatamente se fueron degradando y empobreciendo (GÓMEZ, 1999). En la década de los años setenta se construyó uno de los espacios industriales mayores de España bajo el nombre de Polígono Industrial Cobo Calleja, con 162 hectáreas de extensión (MORENO, 2008). La tendencia de la expansión del suelo industrial se mantiene hasta los años ochenta, cuando se duplica el número de naves y el personal empleado en ellas, de forma que, en 1990, Fuenlabrada es, sin contar Madrid, el municipio que posee mayor número de puestos de trabajo industriales de la provincia (RODRÍGUEZ & GÓMEZ, 2008).

En el momento en el que se produjo el fuerte crecimiento demográfico, el municipio carecía, como otros del entorno, de un instrumento de planeamiento urbano, lo que favoreció la urbanización dispersa y desordenada. La construcción de grandes desarrollos residenciales y áreas industriales se extendió sobre las campiñas de secano y regadío, invadió cauces de ríos y ocupó tramos de vías pecuarias. El primer Plan General de Ordenación Urbana de Fuenlabrada se aprobó en el año 1986. El siguiente, pocos años después, tras sufrir una tramitación lenta y tortuosa, en parte motivada por los desajustes con el proceso de planificación regional por entonces en marcha, fue aprobado finalmente el 15 de abril de 1999 por la Comunidad de Madrid. Este plan pretendía encauzar el desordenado crecimiento urbanístico que caracterizó los años setenta (RODRÍGUEZ & GÓMEZ, 2008). El primer desarrollo urbano de Fuenlabrada, desordenado e intenso, explica los posteriores esfuerzos del planeamiento

municipal, con un marcado carácter “remedial”, para paliar el ordenamiento precario del municipio y los déficits de equipamientos y servicios elementales, pero con una ausencia de enfoque estratégico para revalorizar el patrimonio agrario, a pesar de la importante extensión y arraigo en la historia del municipio. También se ejecutaron grandes infraestructuras viarias, especialmente las correspondientes al transporte público, como Metrosur, y la red viaria de circunvalación metropolitana y de conexiones internas (M-50, R5 y M-407), que han tenido un importante impacto sobre la continuidad territorial de la huerta. Con la revisión del Plan General de 1986, se propone la formación de un sistema articulado de espacios libres. Sin embargo, cuando se concretan las propuestas de intervención y gestión, el nuevo plan muestra algunas carencias e incoherencias en relación con los valores agrarios que, señala, tiene el municipio, con ausencia de medidas explícitas para su gestión y activación, más allá de la mera protección tutelar de determinados suelos. El suelo clasificado como no urbanizable queda, en parte, destinado a albergar todo tipo de infraestructuras que expulsa la ciudad: infraestructuras para servicios públicos (vertederos, depuradoras, plantas potabilizadoras), transporte (autopistas, líneas ferreas, etcétera) y actividades privadas de esparcimiento (centros hípicos, granjas escuela). La revisión de 1999 da un tratamiento protector a una parte del suelo agrario, excluyéndolo de la urbanización “por sus valores ambientales”, cuando realmente son agrarios, olvidando formular una propuesta sobre el papel estratégico que tienen para el abastecimiento alimentario municipal y metropolitano.

#### 4.2. La agricultura periurbana de Fuenlabrada en el contexto de la región urbana de Madrid

A pesar de que Fuenlabrada ha sido uno de los mayores exponentes del crecimiento metropolitano, en la actualidad presenta una de las superficies más importantes de regadío cultivado en la región urbana de Madrid sin protección sectorial. La huerta fuenlabreña ha mostrado tener una mayor capacidad de resiliencia que otros municipios cercanos que fueron en épocas pasadas hortícolas, probablemente porque todas las explotaciones tienen un importante arraigo de varias generaciones con el lugar y la actividad agraria.

Durante los años sesenta del siglo XX, al tiempo que se produce la mecanización del campo y

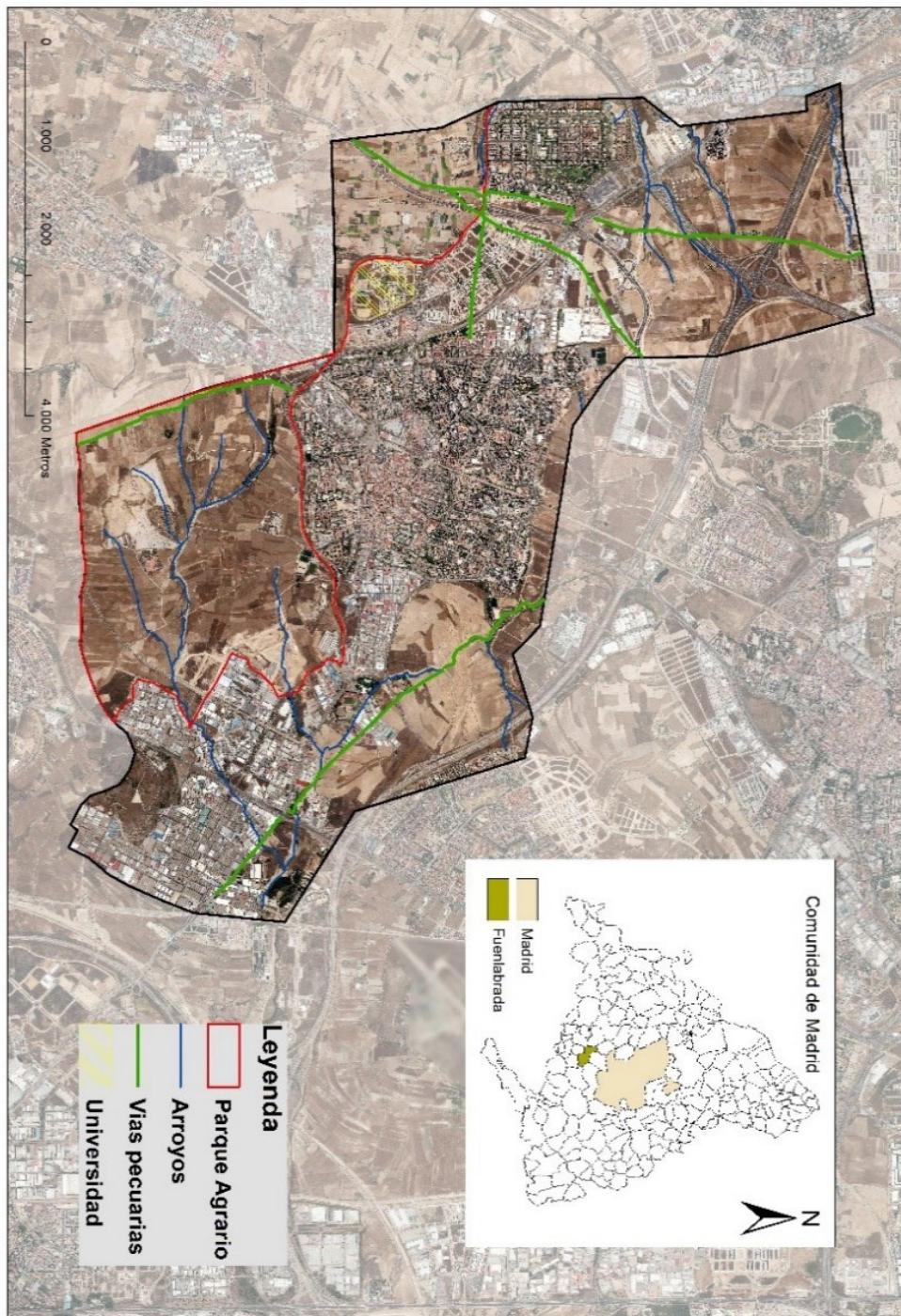


Fig. 3/ Localización, delimitación del Parque Agrario. Foto del paisaje.

Fuente: Elaboración propia.

la expansión y modernización del regadío, se inicia la ruptura del equilibrio e integración que existía entre la localidad, sus habitantes y la agricultura, a medida que el pueblo comienza su transformación vertiginosa en “ciudad-dormitorio” (MATA & YACAMÁN, 2018). Hasta los años ochenta, la comercialización de las hortalizas se realizaba, a través de venta directa a pie de finca, a fruterías y pequeños comercios de la zona, y al por mayor, a los primeros supermercados (YACAMÁN & MATA, 2017). El cambio producido en la organización del mercado metropolitano de productos frescos hizo que toda la producción se pasara a vender en Mercamadrid, y el cultivo se fue intensificando y especializando en pocas variedades. Tras una breve época de bonanza, el proceso de deslocalización de los mercados trajo consigo una creciente vulnerabilidad del sector agrario y una pérdida de viabilidad económica. El predominio de la pequeña propiedad familiar hortícola, sin grandes fincas, se convierte en el rasgo distintivo de la huerta, que aporta cierta estabilidad al espacio agrario. No obstante, estas tierras regadas de campiña han tenido que soportar fuertes presiones y una constante competencia por los recursos –suelo y agua– que han generado diversos impactos, que pueden resumirse en:

- a) reducción de la superficie fértil y fragmentación por el paso de carreteras;
- b) aumento del precio de las parcelas, lo que dificulta el acceso a la tierra (compra o arrendamientos) a nuevos agricultores;
- c) bloqueo del mercado de la tierra y abandono de la actividad agraria;
- d) escasa renovación generacional provocada por la mayor oferta de oportunidades laborales que ofrece la proximidad urbana;
- e) alegalidad de los pozos ante la negativa de la Confederación Hidrográfica de legalizarlos al considerar el acuífero reserva para uso urbano en caso de sequía;
- f) ocupación de vías pecuarias y suelo fértil por usos no agrarios.

### 4.3. El Parque Agrario de Fuenlabrada. Activación de la agricultura periurbana

El Ayuntamiento asume el compromiso de liderar la puesta en marcha del Parque Agrario en el año 2012, conforme al principio de subsidiariedad y aprovechando la coyuntura política y social sobre

políticas agroalimentarias en el contexto europeo. Se delimitó una superficie de 800 hectáreas, de las cuales aproximadamente 220 son de regadío. El objetivo para el que se crea es el de preservar y fortalecer la agricultura local y su paisaje, impulsando programas específicos que permitan desarrollar el potencial económico, ambiental y sociocultural desde un enfoque multifuncional y agroecológico, siempre entendiendo como una fortaleza el estar dentro de la región metropolitana de Madrid y en el borde de cuatro términos municipales: Fuenlabrada, Moraleja de Enmedio, Humanes y Móstoles (YACAMÁN, 2014). A medida que avanza el proyecto, se reformulan nuevas estrategias agroalimentarias y de puesta en valor del paisaje, según las nuevas demandas que van surgiendo, principalmente en la escala local (FIG. 4).

#### 4.3.1. El modelo de gestión del Parque Agrario

En el caso del Parque Agrario de Fuenlabrada, el modelo de gestión se apoya en la existencia de tres elementos: primero, el documento estratégico que establece los objetivos y las estrategias de gestión multifuncional del espacio agrario elaborado a partir de metodologías participativas; segundo, la estructura organizativa, que está compuesta por la dirección del Parque como ente dinamizador; y, por último, la organización del espacio productivo y gestión del sistema de riego por las explotaciones campesinas integradas en la Comunidad de Regantes, que desarrollan un papel clave en el mantenimiento de los valores y funciones del regadío. El Plan de Gestión y Desarrollo (PGD) del Parque Agrario de Fuenlabrada se redactó en el año 2014, una vez elaborado un exhaustivo diagnóstico participativo y técnico tanto del sector agrario local como del espacio periurbano. Este instrumento, con enfoque bottom-up, se desarrolla con la voluntad de definir un marco general, a través de una serie de estrategias y medidas encaminadas a fortalecer el sector agrario y a garantizar la permanencia de los terrenos sobre los que se desarrolla su actividad (YACAMÁN, 2015: 60).

Una parte importante de las líneas estratégicas que se recogen en el PGD se encuentran orientadas a fomentar la innovación y competitividad del sector agrario, la agrodiversidad, mejorar la eficiencia de las infraestructuras y servicios del espacio agrario. Formula una serie de actuaciones orientadas a promover la gobernanza y la participación alimentaria y a reconectar la producción con el consumo a través del fortalecimiento de

1. Mejorar las infraestructuras y los servicios del espacio agrario periurbano
2. Fomentar una agricultura viable tanto económica como ambientalmente
3. Mejorar la competitividad y la innovación del sector agrario
4. Promover la agricultura de proximidad
5. Generar un territorio multifuncional y un paisaje de calidad
6. Promover la gobernanza y la participación
7. Promover la renovación y la igualdad de oportunidades en el sector agrario
8. Difundir los activos y recursos endógenos del parque agrario

Fig.4/ **Objetivos estratégicos y logotipo del Parque Agrario de Fuenlabrada.**

Fuente: YACAMÁN, 2014.

los canales cortos de comercialización (FIG. 5). El plan también promueve un territorio multifuncional y un paisaje de calidad y defiende el espacio agrario ante las distintas presiones a las cuales está sometido por su cercanía a la ciudad. Desde esta perspectiva, la planificación territorial estratégica puede entenderse como el resultado del esfuerzo de imaginación colectiva para revalorizar las cualidades del lugar y para encontrar soluciones frente a dinámicas territoriales conflictivas.

#### 4.3.2. Grandes hitos del proyecto en gestión territorial<sup>3</sup>

A lo largo del periodo 2012-2017, desde la fase de propuesta hasta su actual fase de desarrollo, son diez los hitos más importantes para el fortalecimiento de la huerta:

1. Redacción de un estudio técnico en el año 2012 del espacio agrario, detonante para desarrollar la propuesta de Parque Agrario. Hasta ese momento, el Ayuntamiento no tenía ningún proyecto político ni territorial

para sus huertas, su agricultura y su paisaje. A pesar de su protección en el planeamiento municipal, la ciudad había crecido a espaldas de la agricultura.

2. Elaboración en el año 2013 de un diagnóstico participado con la comunidad de regantes Hortifuenla, para elaborar el PGD del Parque. Fue la primera vez que se realiza un documento estratégico cuya naturaleza estuviera orientada a dar respuesta a las expectativas y necesidades del sector agrario.
3. Limitación de las competencias a nivel municipal por la entrada en vigor de la Ley sobre la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que supuso uno de los grandes frenos del proyecto, ya que el Ayuntamiento no podía ejecutar licitaciones para coordinar las actuaciones relacionados con el Parque. Esta situación se vio agravada por la falta de apoyo por parte de la Comunidad de Madrid en la continuidad del Parque.

<sup>3</sup> Información recopilada de las entrevistas realizadas a técnicos del Ayuntamiento de Fuenlabrada, la página web del

Parque [www.parqueagrariofuenlabrada.es](http://www.parqueagrariofuenlabrada.es) y actas de los plenos municipales.

**Función económica asociada a la dimensión productiva de alimentos**

Producción de hortalizas y marca que identifica el producto fresco y local

Servicio de asesoramiento técnico en buenas prácticas agrarias

Campaña “Cómete Fuenlabrada” de promoción de canales cortos de comercialización

Finca experimental de buenas prácticas agrarias y recuperación de variedades locales

Mantenimiento de la red de caminos y vías pecuarias

Feria Agroecológica de Fuenlabrada (anual)

Acuerdos de colaboración con comedores sociales y banco de alimentos de Fuenlabrada

Cursos de agricultura ecológica y apoyo a la instalación de jóvenes agricultores

Aplicación informática para dar a conocer los puntos de venta de producto local

**Función social del paisaje agrario**

Señalización de los caminos y de las vías pecuarias

Ruta interpretativa de los valores patrimoniales del paisaje agrario

Programa de visitas de centros escolares “Conoce quién nos alimenta”

Adecuación de un espacio de descanso con mesas e instalación de papeleras

Mantenimiento de la red de caminos y vías pecuarias para el uso deportivo

**Funciones relacionadas con calidad ambiental del agroecosistema**

Programa formativo para minimizar la aplicación de fitosanitarios y pesticidas

Marca de calidad de la variedad local de la acelga

Acuerdo con el IMIDRA para promover el cultivo de variedades locales

Fig.5/ **Funciones y actividades desarrolladas a partir del PGD.**

Fuente: Elaboración propia.

4. Aprobación el 5 de marzo del 2015, en el pleno del Ayuntamiento, la moción de apoyo al proyecto de Parque Agrario y la validación del PGD por mayoría absoluta. La materialización del apoyo político por parte de todos los partidos de la oposición y en el gobierno supuso un giro importante para la visibilización de la agricultura local y se validó el proceso de gobernanza territorial iniciado años atrás.
5. Formalización de un acuerdo de colaboración en el marco de un proyecto I+D+I sobre "Paisajes patrimoniales de España" (2013-2016), entre el Departamento de Geografía de la UAM y la coordinación del Parque, para realizar una investigación colaborativa para la patrimonialización de los valores del paisaje con los agentes locales. En el marco de esta iniciativa se publica el libro *Huertas y campos de Fuenlabrada. Historia de un paisaje agrario con futuro* (YACAMÁN & MATA, 2017).
6. Aprobación el 22 de enero del 2016 en el pleno del Ayuntamiento, por unanimidad de todos los grupos políticos, de la adhesión al Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán. La firma del pacto permite participar en una red internacional compuesta por más de un centenar de ciudades para tejer conjuntamente el desarrollo de políticas locales que fortalezcan los sistemas alimentarios locales y la seguridad alimentaria.
7. Aprobación el 6 de octubre del 2016 en el pleno del Ayuntamiento, por unanimidad de todos los grupos políticos, de la adhesión al Pacto Estatal de Intervegas y de acoger las III Jornadas Intervegas en octubre de 2017. Esta red trabaja por la aprobación de una ley que reconozca la figura de Parque Agrario y proteja de forma específica los espacios agrarios periurbanos con alto valor agroecológico<sup>4</sup>.
8. Cesión de competencias, el 10 de octubre de 2016, por la Dirección General de Agricultura y Ganadería, al Ayuntamiento para poder continuar con las actuaciones previstas por el municipio al no apreciar motivo de duplicidad de funciones y acciones. El Ayuntamiento recupera en parte el principio de subsidiariedad en materia de agricultura y empleo, cuestión fundamental para consolidar el proyecto.
9. Aprobación el 13 de julio del 2017 por el pleno del Ayuntamiento, por la mayoría de los grupos políticos, de la adhesión a la Red de Ciudades por la Agroecología<sup>5</sup>. La adhesión supone orientar recursos para políticas agroalimentarias sostenibles.
10. Creación de la finca experimental de buenas prácticas agrarias de 2 hectáreas para mejorar la competitividad e innovación del sector agrario. En las instalaciones se ha creado una escuela de formación y vivero para jóvenes agricultores. A través de esta actuación, el municipio asume un papel determinante en la renovación generacional y en la promoción de la agricultura ecológica, cuestiones determinantes para garantizar el futuro y la continuidad de la actividad agraria profesional.

## 5. Discusión de resultados

Una vez identificados los rasgos y funciones asociados al concepto —enfoque estratégico de planificación, enfoque multifuncional del espacio agrario y enfoque de gobernanza y participación social en la gestión territorial—, se valora en este apartado en qué medida los rasgos característicos del Parque Agrario pueden activar la agricultura periurbana. El estudio de caso analizado permite valorar la iniciativa de Fuenlabrada como excepcional y a la vez valiosa, por cuanto está permitiendo revertir la tendencia general de desarticulación del espacio fértil en la región urbana de Madrid. Está consiguiendo activar la actividad hortícola del municipio y la identidad paisajística de su huerta. Se observa que esto se está consiguiendo al incrementar el valor añadido de los productos locales, al diversificar y abrir nuevos canales cortos de comercialización, al mejorar las infraestructuras relacionadas con la actividad agraria y al brindar apoyo técnico al sector agrario. Aunque resulta todavía prematuro hacer un balance definitivo por el escaso tiempo transcurrido teniendo en cuenta el largo periodo sin un proyecto político y territorial para sus huertas, las acciones que están empezando a concretarse a nivel municipal permiten plantear una primera aproximación en lo que respecta a los componentes y funciones asociados al concepto.

El enfoque estratégico, mediante el uso de instrumentos, acciones y proyectos adaptados a resolver las demandas y necesidades del sector agrario local, a proteger el suelo fértil y a mejorar

<sup>4</sup> Ver <https://intervegas.org/>.

<sup>5</sup> Ver <http://www.ciudadesagroecologicas.eu/>

el acceso de productos de cercanía, frescos y de temporada a los consumidores urbanos, asegura el mantenimiento la dimensión productiva del espacio agrario periurbano. A diferencia de la protección sectorial, basada solo en objetivos de zonificación, el Parque Agrario gestiona el espacio agrario como una infraestructura verde, por lo que se convierte en un elemento de transformación territorial que:

- a) recupera la fractura entre campo y ciudad a través de la activación del paisaje y la puesta en valor de la agricultura de proximidad;
- b) activa la participación de los agentes locales bajo un objetivo de consenso en torno a la planificación agroalimentaria;
- c) permite la toma de conciencia del paisaje;
- d) fortalece la identidad productiva de la agricultura.

La gobernanza horizontal ha resultado clave para blindar el futuro del espacio agrario periurbano y su actividad agrícola. La formulación y validación del PGD de forma participada permite que los agentes locales se apropien del proyecto. En segundo lugar, la validación por todos los grupos políticos representados en la Corporación consolida el compromiso político con su ejecución. Se materializa así la gobernanza como expresión de

“formas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales de formas innovadoras y compartidas (caracterizadas por la relación, negociación y formación de consensos), respaldadas por multiplicidad de actores que comparten unos objetivos y conocen y asumen cuál debe ser su papel en su consecución” (FARINÓS, 2008: 4).

La gobernanza territorial se ha concretado, por lo tanto, a través de dos vías: la primera de ellas consiste en incorporar las opiniones y propuestas de los agentes participantes y sus representantes institucionales en el diseño de los ejes estratégicos y en la definición de los objetivos, actuaciones y políticas del Parque; la segunda vía radica en que en el propio PGD define la importancia de generar canales de participación estables para el desarrollo y activación del patrimonio territorial. Por lo que el PGD, además de ser un instrumento de gobernanza territorial que orienta las políticas, se convierte en una pieza clave para la planificación estratégica al promover la coordinación entre distintos ámbitos políticos y al abrir nuevos canales de participación de la población en general.

El caso de estudio analizado también demuestra

que el Parque Agrario es una figura lo suficientemente flexible para que se puedan formular estrategias específicas para resolver las diversas y complejas presiones que existen sobre el espacio agrario periurbano y sobre el sistema agroalimentario. Su principal fortaleza radica en que permite equilibrar las demandas de la población urbana con las de la comunidad agraria a través de la gestión territorial. El Parque Agrario es resiliente, porque se dota de una estructura de gobernanza, que fundamenta el proyecto territorial a partir del conocimiento de la dimensión funcional del paisaje agrario, de la identidad cultural y de la puesta en valor de los recursos endógenos.

## 6. Conclusiones

Según la revisión bibliográfica realizada sobre Parque Agrario en el contexto español, se observa que existen diferentes aproximaciones asociadas al concepto, lo que da como resultado un panorama interpretativo complejo. Hasta el momento no existe un marco normativo estatal desde la ordenación del territorio aplicable a los espacios agrarios periurbanos, principalmente porque las competencias en esta materia son de las Comunidades Autónomas, por lo que cada una de ellas actúa a discreción según su contexto territorial y sociopolítico regional. El primer aspecto a considerar es que el concepto de Parque Agrario en el contexto español no responde a un único modelo y hasta el momento tiene un marcado carácter experimental. En cuanto a su inserción urbana, el Parque Agrario supone una nueva orientación para los espacios agrarios en los bordes de las ciudades, ya que tiene la capacidad de incidir en las políticas a través de la cuestión alimentaria. En este sentido, considera los espacios fértils como reserva estratégica para la producción de alimentos. Por otra parte, es una figura de gobernanza territorial que puede ser implementada a diferentes escalas –desde lo local a lo supramunicipal– y liderada tanto desde iniciativas públicas como iniciativas privadas o mediante consorcios público-privados, pero siempre tiene como particularidad que la pieza esencial de la gestión son los agricultores.

En este sentido, podemos ver que se trata de un concepto asociado a un nuevo paradigma en lo referente al desarrollo territorial sostenible y a un modelo de producción y consumo alternativo sustentado en la agricultura de proximidad. Lo más innovador de esta figura es que mantiene una gestión activa de la agricultura profesional, fortaleciendo su dimensión económica, lo que permite asegurar su viabilidad en contextos urbanos. Realiza una gestión integrada de la

dimensión económica (producción de alimentos) con la dimensión cultural y social del paisaje, lo que permite fortalecer la identidad territorial. Como asegura MATA (2015), desempeña una importante tarea en

"el fortalecimiento de la identidad y marca de las producciones agrarias locales, en la conservación y mejora de los componentes ecológicos y culturales que el paisaje integra y transmite, y en la recuperación de los vínculos entre agricultores y habitantes urbanos a través de la lectura compartida del paisaje".

Esto se consigue siempre que oriente las estrategias en torno a los circuitos cortos de comercialización, asegurando el control y la calidad de la producción y mejorando el acceso a los productos locales. Por estas razones podemos concluir que es una herramienta muy adecuada para activar la agricultura periurbana y su base territorial, porque prioriza la dimensión económica sobre la ambiental y la sociocultural, evitando que pierda su dimensión productiva ante las presiones neoliberales de producción de ciudad. En cuanto a la escala de aplicación, se observa que gran parte de la bibliografía que describe y analiza las políticas y procesos emergentes de planificación alimentaria en la ciudad enfatiza en la escala local y la idea de proximidad. Sin embargo, el estudio de caso pone de manifiesto que la adopción de la escala ciudad-región parece ser más adecuada desde la figura de Parque Agrario para mejorar la conectividad territorial de las huertas y para mejorar su capacidad de abastecimiento. De acuerdo con estas reflexiones, es recomendable ampliar la escala de intervención, para lograr que los espacios agrarios periurbanos funcionen como una infraestructura verde en las regiones urbanas, para que puedan desarrollar un mayor espectro de valores y funciones, mediante un redimensionamiento de las estrategias económicas de las explotaciones y mediante el fortalecimiento de los circuitos cortos de comercialización.

## 7. Bibliografía citada

- AGUILAR, A. G. (coord.) (2006): *Las grandes aglomeraciones y su periferia regional. Experiencias en Latinoamérica y España*, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, México
- BENEDICT, M. & MCMAHON, E. (2002): *Green Infrastructure. Smart Conservation for the 21st Century*, Island Press, Washington, DC.
- BERNETTI, I. & al (2013): "Evaluation of economic, social and sector impacts of agricultural land loss", en *Italian Journal of Agronomy*, 8(4): 197-205.
- CALLAU, S. & MONTASELL, J. (2008): "The Baix Llobregat Agricultural Park (Barcelona): an instrument for preserving, developing and managing a periurban agricultural area", en Dewaelheyns, V., Gulinck, H. (eds.), *Rurality near the City. Proceedings of the international conference held in Leuven*, Bélgica.
- CALLAU, S. & PAÜL, V. (2008): "Le parc agricole du Baix Llobregat: un moyen de préserver, développer et gérer un espace agricole périurbain", en jornadas *Les agricultures périurbaines: un enjeu pour la ville*, Nanterre.
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (2013): *Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa*, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Bruselas.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (CESE) (2004): *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la agricultura periurbana*, NAT/204, Bruselas.
- COMUNIDAD DE MADRID (CM) (2003): *El medio ambiente en la Comunidad de Madrid. 1999-2000*, Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, Madrid.
- DARLY, S. & TORRE, A. (2013): "Conflicts over farmland uses and the dynamics of 'agri-urban' localities in the Greater Paris Region: An empirical analysis based on daily regional press and field interviews", en *Land Use Policy*, 33: 90-99.
- DOMÈNECH, M. & SANTOJA, I. (1995): "Els parcs agrícoles. Una solución per a les agricultures periurbanes", en *Quaderns Agraris* 17: 85-94.
- FARINÓS, J. (2008): "Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda", en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46: 11-32.
- FERIA, J. M. & RAMOS, J. S. (2017): "Naturaleza y ciudad. Perspectivas para la ordenación de la infraestructura verde en los planes territoriales metropolitanos de España", en *Boletín de Geógrafos Españoles*, 74: 117-141.
- GÓMEZ MENDOZA, J. (dir.) (1999): *Los paisajes de Madrid: naturaleza y medio rural*, Alianza Editorial-Fundación Caja Madrid, Madrid.
- HEITKAMP, T. (2000): "The integration of unplanned towns in the periphery of Madrid: the case of Fuenlabrada", en *Habitat International*, 24 (2): 213-220.
- JOHNSON, M. (2001): "Environmental Impacts of Urban Sprawl: A survey of the literature and proposed research agenda", en *Environment and Planning A*, 33 (4): 717-735.
- LEBOREIRO, A. (2009): "La región central, Madrid en el siglo XXI", en *Urban*, 14: 6-33.
- LÓPEZ DE LUCIO, R. (2003): "Transformaciones territoriales recientes en la región urbana de Madrid", en *Urban*, 8: 124-161.
- MALDONADO, L. (2013): "El Parc Agrari del Baix Llobregat com paisatge cultural contemporani", en *Materials del Baix Llobregat*, 19: 25-32.
- MATA, R. (2015): "Reflexiones en torno a la valorización y gestión del paisaje en los Parques Agrarios", en YACAMÁN, C., Y ZAZP, A. (coords.): *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*, pp. 165-182, Heliconia, Madrid.

- & YACAMÁN, C. (2015): "Gobernanza para una agricultura viva en un paisaje periurbano de calidad. Estudios de Caso en la huerta metropolitana de Madrid", en DE LA RIVA, J.; IBARRA, P.; MONTORIO, R., & RODRIGUEZ, M. (eds.): *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*, pp. 265-274, Universidad de Zaragoza-AGE, Zaragoza.
- (2016): "Patrimonialización local de paisaje agrario periurbano. La experiencia del Parque Agrario de Fuenlabrada (Comunidad de Madrid)", en RUIZ, A., SERRANO, M., & PLAZA, J. (eds.): *Treinta años de Política Agraria Común en España. Agricultura y multifuncionalidad en el contexto de nueva ruralidad*, pp. 799-814, Asociación de Geógrafos Españoles, Ciudad Real.
- (2018): "El paisaje de la agricultura periurbana en proceso de patrimonialización. El caso de la huerta de Fuenlabrada en el área metropolitana de Madrid", en MOLINERO, F., & TORT, J. (coords.): *Paisajes patrimoniales de España*. Madrid, MAPAMA-UAM, T. III, pp. 1.356-1.375.
- MÉNDEZ, R. (2007): "Transformaciones productivas y nuevas formas urbanas: difusión de las actividades económicas en la región metropolitana funcional de Madrid", en *Anales de Geografía*, 27 (2), pp. 105-134.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2007): *Libro verde de medio ambiente urbano*, Secretaría Técnica del Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.
- MONTASELL, J. (2001): *L'espai agrari: un territori provocador. Consideracions i propostes per a la preservació, la gestió i el desenvolupament dels espais d'interès agrari de Catalunya*, Barcelona, Institut Català d'Estudis Agrariris. [Inédito].
- (2009): "La gestió dels espais agraris a Catalunya", en CALLAU, S., & al. (eds.): *La futura llei d'espais agraris de Catalunya. Jornades de reflexió, participación y debate*, 17-18 enero de 2008, Fundació Agroterritori, Girona.
- & CALLAU, S. (2009): "Il parco agricolo Baix Llobregat di Barcellona: uno strumento di conservazione, gestione e sviluppo di uno spazio agricolo periurbano", en Fanfani, D., *Planificare tra cettà e campagna*, pp. 91-114, Firenze University Press, Florencia.
- (2015): "Células alimentarias: Un nuevo instrumento de planificación y gestión de sistemas agrourbanos", en YACAMÁN, C., Y ZAZO, A. (coords.): *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*, pp. 143-164, Heliconia, Madrid.
- & RODA, R. (2003): "Present i futur dels espais agraris en zones periurbanes", en *Quaderns Agraris*, 28: 73-107.
- & ZAZO, A. (2015): "Todo gran cambio empieza con preguntas. Preguntas para un proyecto agrourbano: de lo necesario a lo posible", en YACAMÁN, C., & ZAZO, A. (coords.): *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*, pp. 29-36, Heliconia, Madrid.
- MORENO, M. (2008): "Manuel Cobo Calleja, empresario. Exponente del desarrollismo de los sesenta", en *El País*, 11 de agosto de 2008.
- NAREDO, J. M. (2010): "El modelo inmobiliario español y sus consecuencias", en *Ciudades para un futuro más sostenible*. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es>
- PAÜL, V. (2006): *L'ordenació dels espais agraris metropolitans. Plans, gestió i conflictes territorials a la regió de Barcelona*, Universitat de Barcelona. (Tesis doctoral inédita).
- (2008): "Una nueva ordenación de los espacios abiertos metropolitanos. Instrumentos emergentes de gobernanza de perímetros protegidos en el área de Barcelona", en *IV Seminario Internacional*, Ciudad Juárez, Chih., México.
- (2015): "Los parques agrarios en Cataluña. Breve análisis de la contribución de Josep Montasell a su ideación, desarrollo e implantación", en YACAMÁN, C., & ZAZO, A.: *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*, pp. 113-142, Heliconia, Madrid.
- & HASLAM, F. (2013): "Peri-urban farmland conservation and development of alternative food networks: Insights from a case-study area in metropolitan Barcelona", en *Land Use Policy*, 30 (1): 94-105.
- POULOT, M. (2008): "Les territoires périurbains: 'fin de partie' pour la géographie rurale ou nouvelles perspectives?", en *Géocarrefour*, 83 (4): 269-278.
- RODA, R. (2015): "Reflexiones en torno al ente gestor como figura de gobernanza", en YACAMÁN, C., & ZAZO, A. (coords.): *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*, pp. 37-54, Heliconia, Madrid.
- RODRÍGUEZ, J., & GÓMEZ-ESCALONILLA, G. (2008): *Fuenlabrada s. XX. Historia de una gran ciudad*, Ayuntamiento de Fuenlabrada, Fuenlabrada.
- ROMERO, J., BRANDIS, D. & MELO, C. (2015): "El giro neoliberal de las políticas para la ciudad en España. Balance a partir de los ejemplos de Madrid y Valencia", en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 69: 369-386.
- SABATÉ, J. (2000): "El Parc Agrari del Baix Llobregat", en *Área. Revista de Debats Territorial*, 8: 251-282.
- (2002): "En la identidad del territorio está su alternativa", en *ingeniería y Territorio*, 60: 12-19.
- (2009): "Proyecto de Parque Agrario del Baix Llobregat", en BUSQUETS, J., & CORTINA, A. (eds.): *Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*, pp. 643-657, Ariel, Barcelona, España.
- VALENZUELA, M. (2010): "La planificación territorial de la región metropolitana de Madrid. Una asignatura pendiente", en *Cuadernos Geográficos*, 47: 95-129.
- YACAMÁN C. (2014): *Plan de Gestión y Desarrollo del Parque Agrario de Fuenlabrada*, Ayuntamiento de Fuenlabrada, Fuenlabrada.
- (2015): "Reflexiones sobre la gestión y la dinamización de los Parques Agrarios: democratizando el sistema agroalimentario", en YACAMÁN, C., & ZAZO, A. (coords.): *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*, pp. 55-71, Heliconia, Madrid.

- (2016): "Sistemas Alimentarios Locales en Espacios Agrarios Periurbanos: Estudio del caso del Parque Agrario de Fuenlabrada, Comunidad de Madrid", en SIMÓN, X.; COPENA, D., & PÉREZ, D. (eds.): *Construindo Coñecemento Agroecolóxico. Cambiando os modelos de consumo para construir sistemas agroalimentarios sustentables*, pp. 364-379, Grupo de Investigación en Economía Ecológica, Agroecología e Historia, Universidad de Vigo.
- (2017a): *Estudio territorial y paisajístico de la agricultura periurbana en la región metropolitana de Madrid: análisis de casos y propuestas de ordenación y gestión*, Universidad Autónoma de Madrid. (Tesis doctoral inédita).
- (2017b): "El paradigma del proyecto agrourbano: la agricultura defendida desde la ciudad", en *Revista Urbano*, 36: 8-7.
- YACAMÁN, C., & MATA, R. (2014): "La gobernanza territorial y alimentaria como base para la protección y dinamización del espacio agrario periurbano. Estudio de caso del parque agrario de Fuenlabrada, Comunidad de Madrid", en PAVÓN, D., & al. (eds.): *XVII Coloquio de Geografía Rural. Revalorizando el espacio rural: leer el pasado para ganar el futuro*, pp. 275-288, Documenta Universitaria, Girona.
- (2017): *Huertas y campos de Fuenlabrada. Un paisaje agrario con historia y futuro*, Heliconia, Madrid.
- YACAMÁN, C., & ZAZO, A. (coords.) (2015): *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*, Heliconia, Madrid.
- ZAZO, A. (2015): *El Parque Agrario: estructura de preservación de los espacios agrarios en entornos urbanos en un contexto de cambio global*. (Tesis doctoral inédita).
- ZAZO, A., & YACAMÁN, C. (2015): "Introducción. Estado de la cuestión de la figura de Parque Agrario en el Estado Español", en YACAMÁN, C., & ZAZO, A. (coords.): *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*, pp.13-26, Heliconia, Madrid.

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. L, Nº 198, invierno 2018

ISSN: 1133-4762

Págs. 805-818

## El mercado de la vivienda mantiene la expansión

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

Vocal del Consejo Superior de Estadística, Doctor en CC. Económicas  
y ex presidente del BHE y de Caja Granada

«Theresa May, octubre 2018: "solo controlaremos el mercado de la vivienda construyendo más viviendas. Resolver la crisis de la vivienda es el mayor reto político de nuestra generación. Carece de sentido frenar a los gobiernos locales para que jueguen su parte en la solución, por lo que hoy puedo anunciar que vamos a eliminar tales restricciones».

KATE ALLEN, (2018): "No, The Housing Crisis Will Not Be Solved By Building More Homes". Financial Times, 15.Octubre.2018.

### Introducción

**E**n la primera mitad de 2018 el ritmo de crecimiento se desaceleró en algunos países avanzados, en especial en la Unión Europea. La economía española ha mantenido un ritmo de crecimiento próximo al 3% en la primera parte de 2018 y todavía en el tercer trimestre de 2018 el empleo creció a un ritmo anual del 2,5%.

El mercado de vivienda mantuvo en España en la primera parte de 2018 un importante ritmo de crecimiento. Precios, alquileres, ventas y nueva construcción crecieron a ritmos significativos, superando ampliamente los niveles existentes al final de la recesión que sucedió a la etapa de expansión comprendida entre 1997 y 2007. El ritmo de aumento del empleo parece haberse aligerado algo en la segunda parte del año, lo que podría incidir sobre la demanda de vivienda. Dentro de dicha demanda el papel de los alquileres resulta ahora bastante más relevante

que en las pasadas etapas de expansión de la demanda.

En el trabajo que se desarrolla a continuación se comenta en el primer apartado la evolución general de la economía mundial y de España. En el segundo apartado se analiza la evolución más reciente de los precios de las viviendas en España. En el tercer apartado se analizan los factores que inciden sobre la demanda de vivienda y se comentan los datos más recientes relativos al nivel de ventas de viviendas en el primer semestre de 2018. En el apartado cuarto se analiza la evolución de la nueva demanda y el comportamiento de las viviendas de nueva construcción no vendidas. En el quinto y último apartado se comentan algunos indicadores correspondientes a la política de vivienda y se resume la parte destinada a vivienda dentro del reciente acuerdo firmado entre el gobierno y la fuerza política Podemos con vistas a los presupuestos de 2019.

Correo electrónico: [julio.r.lopez@pataura.e.telefonica.net](mailto:julio.r.lopez@pataura.e.telefonica.net)

## 1. Evolución económica general

A lo largo de 2018 el crecimiento de la economía mundial se ha ido debilitando, aunque los efectos de esta evolución se advertirán sobre todo en 2019. Las causas de tal debilitamiento (FMI, 2018) han sido, sobre todo, los efectos negativos derivados de las medidas comerciales adoptadas entre abril y septiembre de 2018. Tales medidas han supuesto importantes aumentos de los aranceles practicados por Estados Unidos a varios países industriales, sobre todo a China.

Junto a las políticas proteccionistas emanadas de Estados Unidos, ha destacado también el menor ritmo de crecimiento que se ha apreciado en algunas economías emergentes, las mayores tensiones geopolíticas y, en especial, los mayores precios alcanzados por los productos energéticos. Destacó el precio del petróleo, cuyo nivel medio fue de 79,1 dólares por barril en el caso del crudo del Mar del Norte durante el mes de agosto de 2018. El precio medio del barril de petróleo en el periodo enero-septiembre de 2018 superó en un 33% al alcanzado en el mismo

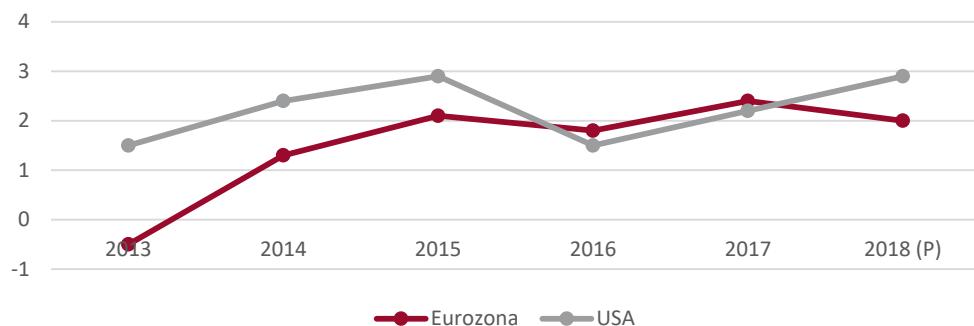


Fig. 1/ USA y Eurozona. Tasas de crecimiento anual, 2013-2018 (previsión)(%).

Fuente: FMI.

periodo del año precedente (FIG. 2).

Se prevé que el crecimiento de los países avanzados se aproxime a su nivel potencial (en los

dos años precedentes el crecimiento alcanzado superó dicho nivel), influyendo en dicha evolución el carácter menos expansivo que la política monetaria puede presentar en 2019. La mayores

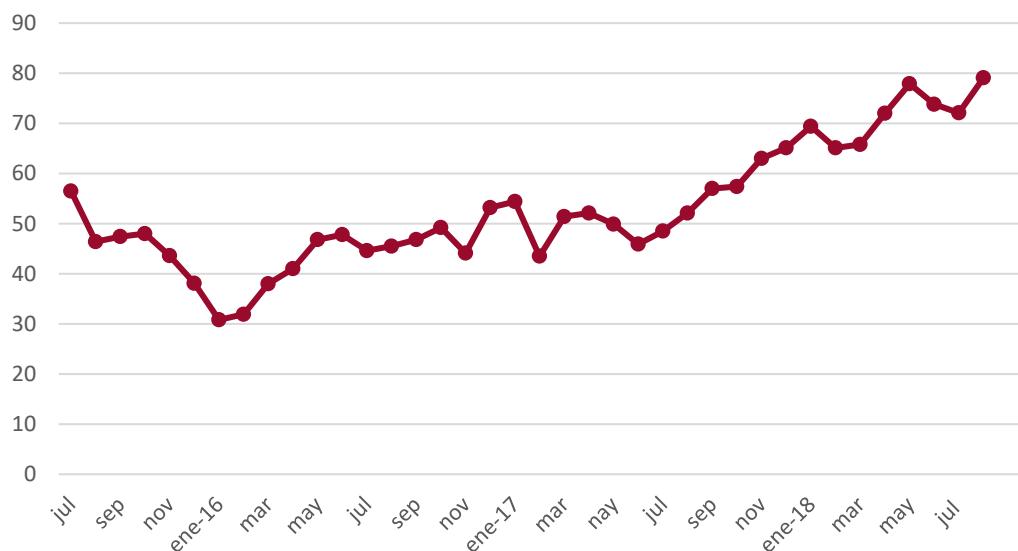


Fig. 2/ Precios petróleo, Mar del Norte, dólares por barril. Serie mensual, 2015-2018

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

barreras comerciales, las menores inversiones de las economías avanzadas en las economías emergentes, las políticas monetarias menos expansivas, los mayores costes comerciales, todo ello contribuirá a un debilitamiento en la fuerza del crecimiento en 2019.

La acusada desaceleración de la expansión obliga a acentuar el carácter expansivo de las políticas económicas. Resulta a todas luces necesario que no se avance en el desarrollo de nuevas políticas proteccionistas, que sin duda llevarían a un menor ritmo de crecimiento y a un aumento del paro. Se trata de crear amortiguadores que permitan hacer frente a una política monetaria acusadamente más restrictiva en el caso de que en Estados Unidos se presentase un ritmo mayor de inflación.

El crecimiento de Estados Unidos se prevé alcance el 2,9% en 2018 y el 2,5% en 2019. En el caso de la Eurozona, el crecimiento sería del 2% y del 1,9% en el mismo periodo de tiempo. El carácter menos expansivo de la política monetaria del Banco Central Europeo puede frenar el crecimiento del consumo privado y de la creación de empleos. El bajo aumento de la productividad y la negativa evolución demográfica incidirán sobre el menor crecimiento de la Eurozona en 2019.

En cuanto a la economía española, la previsión de crecimiento para 2018 se sitúa en el entorno del 2,7%, 0,7 puntos porcentuales por encima del ritmo previsto para el conjunto de la eurozona. (FIG. 3), aunque más de medio punto inferior al crecimiento medio de los tres años precedentes. En 2018 persiste un débil crecimiento de la productividad del empleo, el 0,3%, evolución similar a la de los dos años anteriores.

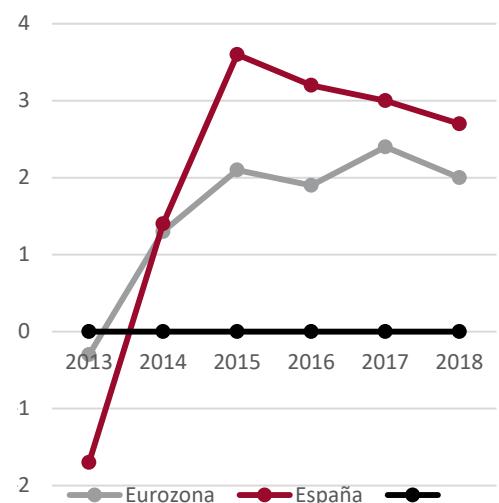


Fig. 3/ **España y Eurozona. Tasas de crecimiento anual del PIB, precios constantes, 2013-2018 (previsión).**

Fuente: INE, COMISIÓN EUROPEA y FMI.

El menor crecimiento del PIB de España respecto del año precedente se debe sobre todo a la menor fuerza de la inversión en capital productivo, destacando también la desaceleración de las exportaciones, que de crecer en un 5,2% en 2017 ha visto frenarse su crecimiento hasta el 2,9% en 2018 (FIG. 4).

Las importaciones también han registrado una importante desaceleración, aunque su aumento real ha sido levemente superior al de las exportaciones. De este modo la aportación al crecimiento económico por parte del resto del mundo ha sido nula en 2018, frente a la

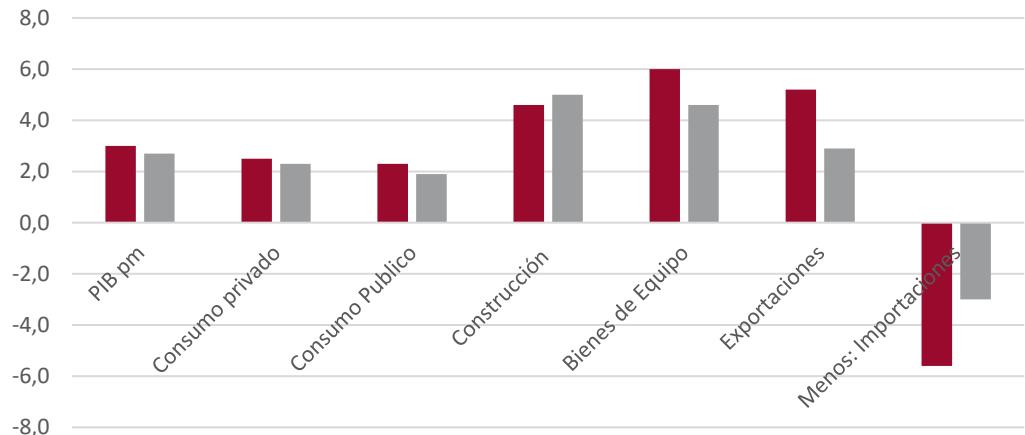


Fig. 4/ **PIB. componentes de la demanda. Tasas interanuales, 2017 y 2018 (previsión).**

Fuente: INE, COMISIÓN EUROPEA y FMI.

significativa aportación efectuada desde el inicio de la recuperación en 2014. En la evolución de la economía española en 2018 está destacando el comportamiento de la construcción (5%), dentro del cual es más relevante la expansión de la construcción residencial

El importante aumento registrado por el empleo en 2018 ha resultado, no obstante, inferior al del año anterior. Desde una variación de los empleos EPA del 2,7% en el cuarto trimestre de 2017, se ha pasado a un incremento del 2,5% en el tercer trimestre de 2018. El aumento del IPC ha registrado una clara aceleración, desde el 1,1% interanual de diciembre de 2017 hasta el 2,3% en septiembre de 2018. En dicha evolución ha resultado decisivo el crecimiento del grupo de alimentos no elaborados y productos energéticos, el 8,7% en septiembre, destacando en especial el

aumento interanual de los productos energéticos, el 12%. La incidencia de los mayores precios de la energía en la tasa de inflación de la economía española ha sido, pues, destacada.

El déficit de las administraciones públicas de la economía española (Fig. 5) puede pasar desde el 3,1% del PIB hasta el 2,7% en 2018. Dicho déficit superaría al previsto inicialmente para el presente ejercicio (2,2%), aunque quedaría por debajo del considerado como déficit excesivo en la Unión Monetaria (3% del PIB). Esta evolución deja más margen de maniobra para la política económica. La economía española mantiene, pues, un perfil claro de crecimiento en 2018, aunque la desaceleración general apuntada en el conjunto de la economía mundial está dejando sentir su incidencia negativa en dicha evolución.

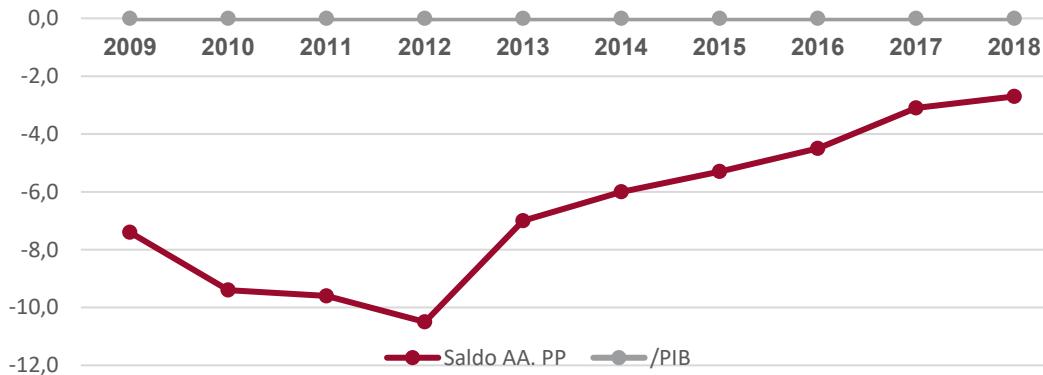


Fig. 5/ España, Saldo AA. Públicas (% PIB, 2009-2017)

Fuente: FMI.

## 2. Mercado de la vivienda. (I). Los precios

El mercado de la vivienda en España ha seguido manteniendo un perfil acusadamente expansivo en 2018. Los aumentos de precios de la vivienda y de los alquileres han sido importantes, las ventas de viviendas han crecido este año por encima del 10% y la nueva construcción se ha situado a un nivel de más de 100.000 iniciaciones al año. Tales indicadores quedan por debajo de los niveles alcanzados en la última etapa expansiva, la comprendida entre 1997 y 2007, pero los niveles de precios, ventas y nueva construcción alcanzados en 2018 resultan muy superiores a los correspondientes al punto más bajo de la recesión que sucedió a la conocida vulgarmente como "etapa de la burbuja".

La recuperación del mercado de la vivienda en 2017-18 ha presentado algunos rasgos

diferenciados respecto de otras fases precedentes de expansión. Llama la atención la fuerte demanda existente de viviendas de alquiler, frente a la debilidad de dicho mercado en ciclos precedentes. La recuperación no está acompañada de mejoras notables en las condiciones de acceso, en lo que puede estar influyendo una notable concentración inversora en las grandes ciudades (CARBÓ, S. & RODRÍGUEZ, F., 2018). La creación de los denominados "pisos turísticos" ha generado a una fuerte profusión de debates, que no ha hecho más que empezar.

En 2018 persiste un importante aumento de precios de la vivienda y de alquileres. El crecimiento de los precios, según el índice de precios de vivienda del INE, fue del 3,9% en el primer semestre de 2018, ligeramente inferior al 4,3% del mismo periodo de 2017. El aumento acumulado de precios de la vivienda experimentado durante la fase de recuperación

en España, esto es, entre el primer trimestre de 2014 y el segundo trimestre de 2018 fue del 23,8%.

En dicho crecimiento destacó, sobre todo, el aumento de precios registrado en la Comunidad de Madrid, que alcanzó el 41,5%, seguido por el correspondiente a Cataluña, 35,4%, y Baleares, 31,3%. Las autonomías del interior, Castilla-La Mancha y Extremadura, registraron los aumentos acumulados más débiles, el 6,9% y el 5,8%, respectivamente.

Respecto de diciembre de 2013, el aumento de los precios de la vivienda, el 26,9%, ha superado ampliamente al de los salarios (1,8%) y al del índice de precios de consumo (3,7%) (FIG. 6). En el segundo trimestre de 2018 la variación

interanual de los precios fue del 6,8% (7,2% en el cuarto trimestre de 2017). El aumento interanual del segundo trimestre de 2018 alcanzó en Madrid el ritmo más elevado, el 10,1%, seguido por Cataluña (9,3%) y Baleares (8,4%) (FIG. 7).

Los aumentos de precios registrados en Madrid, Cataluña y Baleares, seguidos a no mucha distancia por los de Canarias, superan ampliamente a los registrados en el resto de España. Ello implica que en las grandes áreas metropolitanas y en las costas es donde se concentra la mayor actividad del mercado de vivienda. En la “España vacía” del interior tales aumentos son muy moderados, aunque el incremento es siempre mayor en las capitales de provincias.

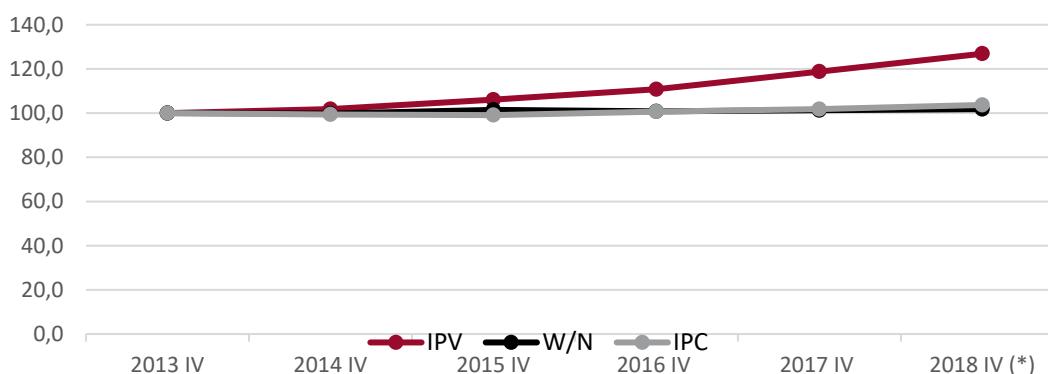


Fig. 6/ Índice de precios de vivienda, salarios e IPC. Evolución interanual, 2013 (100) - 2018 (Previsión).

Fuente: INE

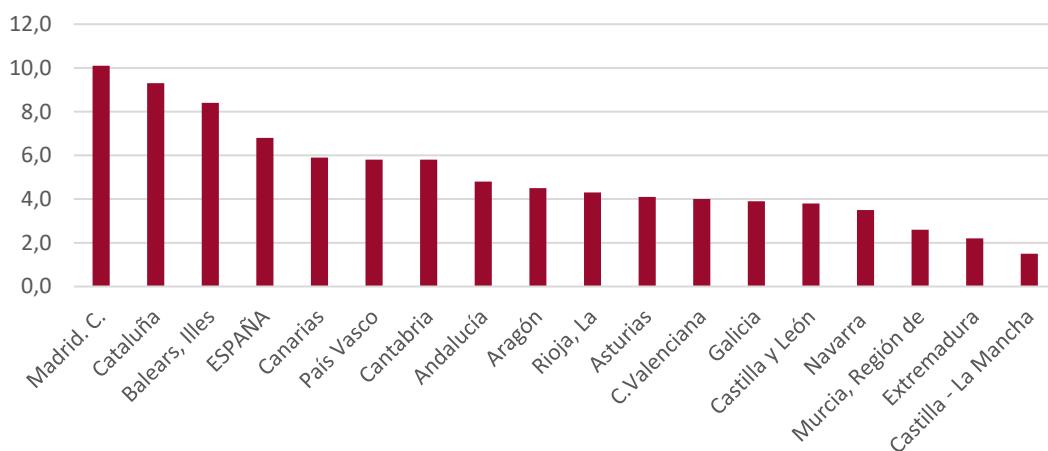


Fig. 7/ Índice de precios de vivienda, variaciones interanuales, 2º trimestre 2018 (%). España y CC. Autónomas.

Fuente: INE

La estadística de valores de tasación publicada por el Ministerio de Fomento permite disponer de cifras absolutas de los diferentes precios de venta. El precio medio alcanzado por dichos precios en España en el segundo trimestre de 2018 fue de 1.587,9 euros/m<sup>2</sup>. Por autonomías, los precios más elevados fueron los de la Comunidad de Madrid, 2.481,5 euros/m<sup>2</sup>, seguidos por los del País Vasco, (2.381,2 euros/m<sup>2</sup>), y Canarias (1458,2 euros/m<sup>2</sup>). De nuevo Extremadura y Castilla La Mancha presentaron los niveles de precios más reducidos, 857,9 euros/m<sup>2</sup> y 854,9 euros/m<sup>2</sup>, respectivamente (FIG. 8).

Llaman la atención los menores ritmos de crecimiento experimentados por los costes

del suelo urbanizable desde el inicio de la recuperación del mercado inmobiliario. Entre 2014 y 2018 los precios del suelo, según la estadística del Ministerio de Fomento, descendieron en un 2%, mientras que los precios de venta de las viviendas crecieron en un 19,6% (FIG. 9).

Los precios de los alquileres han debido de registrar una evolución equivalente a la de los precios de venta de las viviendas. Se echa en falta la existencia de una estadística nacional de precios de los alquileres. Dicha estadística solo existe en Cataluña por la obligatoriedad allí existente de depositar en una institución pública todos los contratos de alquiler formalizados.

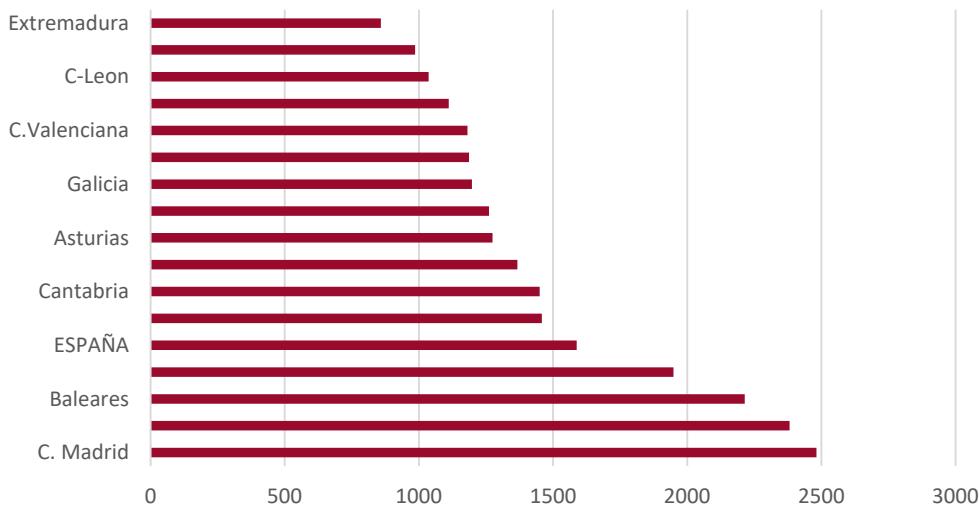


Fig. 8/ **Valores de tasación, Euros/m<sup>2</sup>, España y CC. Autónomas.**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

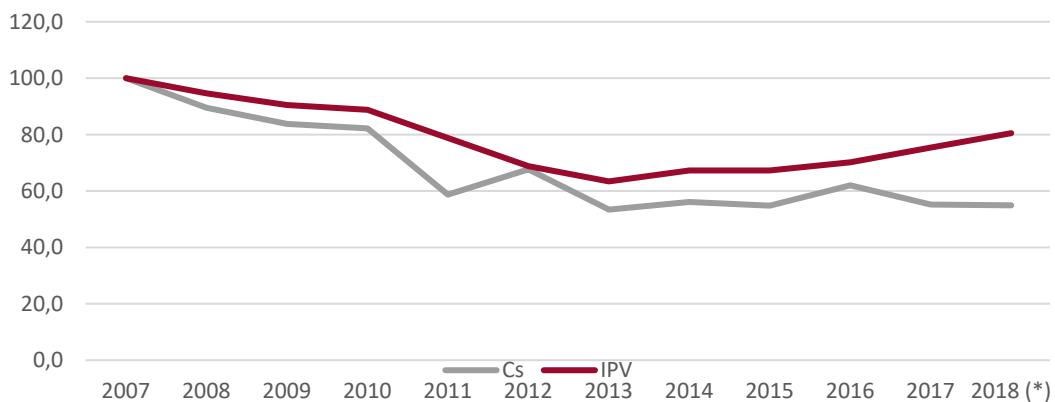


Fig. 9/ **Precios del suelo y de la vivienda. Series del 4º trimestre, 2007-2018 (previsión), 100=2007 IV.**

Fuente: INE

### 3. Mercado de Vivienda (II). Demanda y financiación

La evolución del empleo y de las rentas de los hogares resulta relevante a la hora de explicar el comportamiento de la demanda de vivienda. En el primer semestre de 2018 se aceleró la creación de empleos desde un 2,6% en 2017 (4º trimestre) a un 2,8% en el segundo semestre de 2018 (FIG. 10). La información procedente de la afiliación a la Seguridad Social parece revelar

una cierta desaceleración del empleo en el segundo semestre de este ejercicio.

La desaceleración registrada por la renta disponible de los hogares hasta 2017 ha afectado a la baja a la tasa de ahorro familiar, por mantenerse unas tasas significativas de variación del consumo privado. La tasa de ahorro familiar de 2017, el 5,7% de la renta disponible, fue la tasa más reducida de los últimos once años (FIG. 11), circunstancia que no facilita el acceso a la vivienda en propiedad.

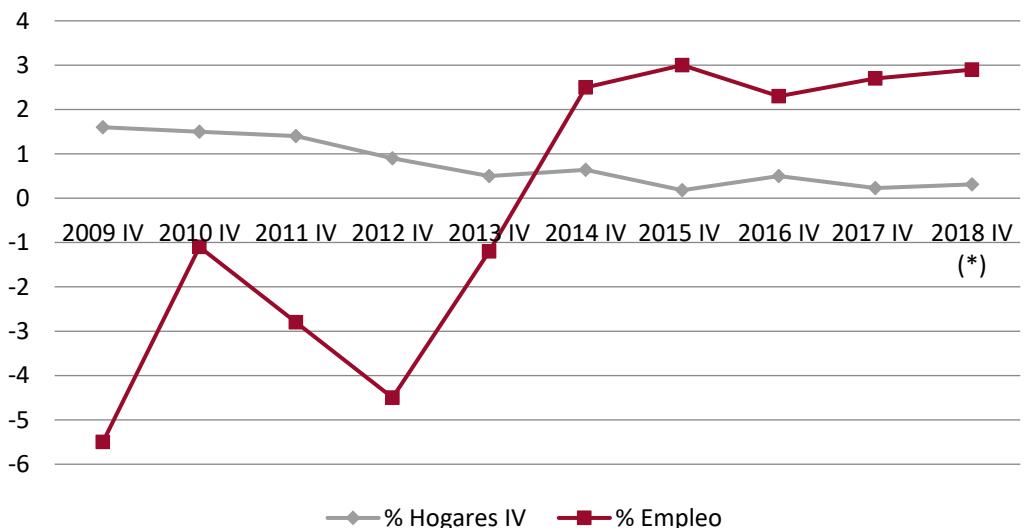


Fig. 10/ Empleo y hogares, EPA. Tasas de variación interanual, 2009-2018 (previsión), 4º trimestre, (%).

Fuente: INE

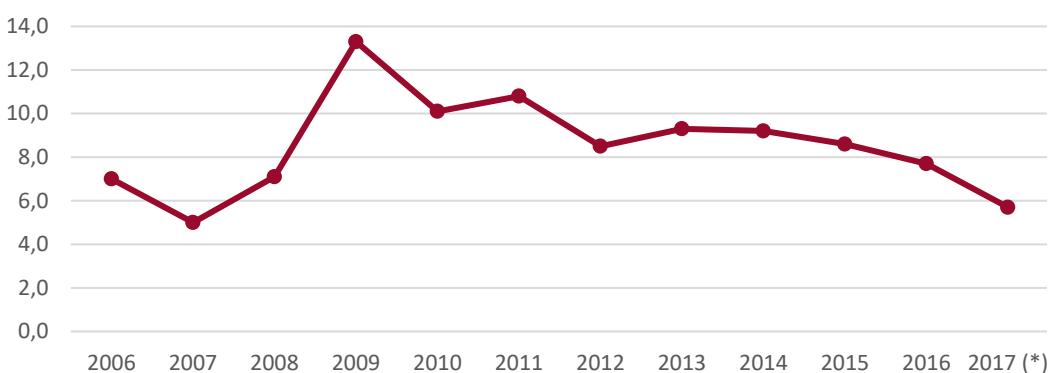


Fig. 11/ Tasa de ahorro de los hogares. Proporción anual sobre la renta disponible, 2006-2017

Fuente: INE, CONTABILIDAD NACIONAL DE ESPAÑA

El comportamiento de los tipos de interés es otra variable trascendente en la demanda de vivienda en propiedad. Tras alcanzar un nivel medio anual del 3,4% en 2012-2013, los tipos de interés

de los préstamos a comprador de vivienda retrocedieron en los años siguientes, impulsados por las políticas monetarias expansivas seguidas por los bancos centrales a nivel mundial.

La tendencia a la baja de los tipos de interés se ha prolongado hasta 2018. Destacó el nivel negativo alcanzado por el índice de referencia más empleado, el Euribor a doce meses, cuyos valores se han mantenido negativos en el trienio 2016-2018 (FIG. 12). El comportamiento de este indicador está estrechamente ligado a la política seguida por el Banco Central Europeo. En los nueve primeros meses de 2018 el tipo

medio de los préstamos a comprador fue el 1,897%, el índice de referencia citado medio fue el -0,183%, mientras que el diferencial entre los tipos practicados y los respectivos índices de referencia se ha elevado algo en 2017-18, situándose por encima del 2%. El precio de la financiación no ha sido, pues, un obstáculo al aumento de la demanda de viviendas.

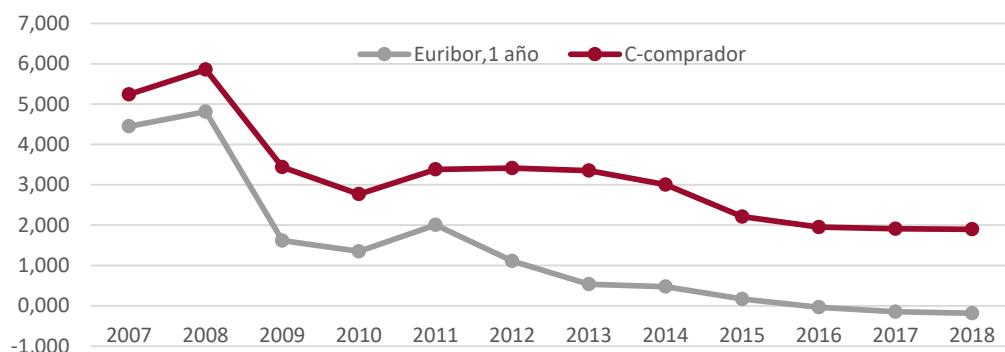


Fig. 12/ Tipos de interés a comprador de vivienda y euribor a 12 meses. Medias anuales, 2007-2018 (previsión).

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

En cuanto a la evolución cuantitativa de los nuevos préstamos destinados a comprador de vivienda, en 2018 ha habido una aceleración de las nuevas concesiones de mismos. Se ha acentuado la presencia de los préstamos a tipo de interés fijo dentro de las nuevas concesiones, aproximándose dicha proporción al 50%. Se

alcanzó una variación interanual del 14,7% en las nuevas concesiones realizadas durante el periodo enero-agosto de 2018 (FIG. 13). El saldo vivo de los préstamos a comprador siguió descendiendo en 2018, aunque a menor ritmo, correspondiendo una variación interanual del -1,6% al mes de agosto de 2018 (FIG. 14).

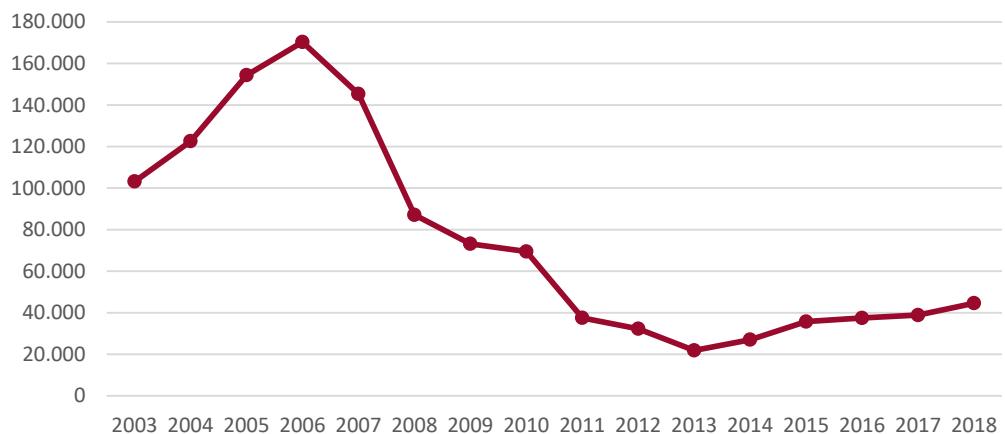


Fig. 13/ Créditos a comprador de vivienda. Totales anuales, 2003-2018 (previsión). Millones de euros.

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

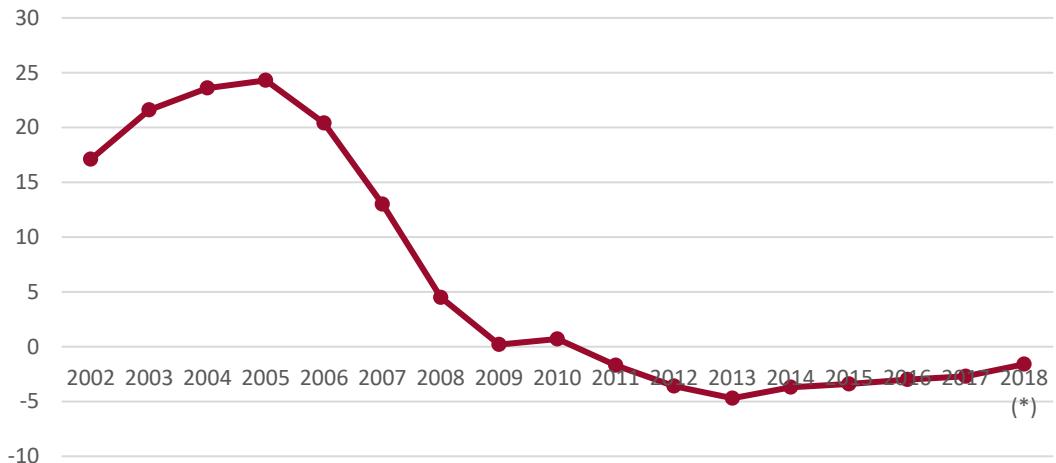


Fig. 14/ Crédito a comprador de vivienda. Saldos vivos, tasas de crecimiento interanual, a 31.12. Serie 2002-2018 (previsión)

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

La tasa de dudosidad de los préstamos a comprador se situó en el 4,45% en junio de 2018. Resultó más destacado el retroceso experimentado por la morosidad del conjunto de créditos al sector privado, que pasó desde el 7,8% en diciembre de 2017 a 6,39% en junio de 2018 (FIG. 15).

Las ventas de viviendas, medidas por las transmisiones inmobiliarias formalizadas ante

notarios, aumentaron en un 10,1% en el primer semestre de 2018 sobre el año anterior, lo que supuso una desaceleración desde el crecimiento del 16,4% registrado en 2017 (FIG. 16). En dicho periodo de 2018 las ventas a extranjeros desaceleraron el ritmo de variación hasta el 3,2%, mientras que las ventas a españoles residentes crecieron en un 11,6%. La previsión relativa a la proporción de ventas a extranjeros para 2018 es del 15,7% del total (16,8% en 2017).



Fig. 15/ Morosidad: créditos al sector privado de la economía y créditos a comprador de vivienda.

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

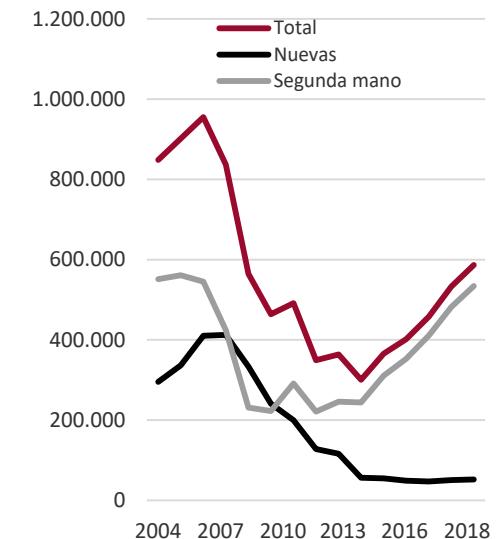


Fig. 16/ Transmisiones de viviendas. Total, nuevas y usadas, 2004-2018 (previsión).

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

En el segundo trimestre de 2018 los aumentos interanuales mayores fueron los de Murcia (20,3%) y Andalucía (17,8%), destacando el retroceso interanual de Baleares (-4,4%) (FIG. 17). El 34% de las compraventas de viviendas registradas en enero-agosto de 2018 lo hizo sin que fuese precisa una hipoteca para realizar la adquisición, lo que confirma la presencia de una alta proporción de inversores dentro del conjunto de las ventas de viviendas (FIG. 18).

Resultan frecuentes las compras de viviendas por parte de fondos de inversión y de Socimis, compras que después se traducen en nuevas ventas o contratos de alquiler por parte de los nuevos propietarios. Las posteriores

transacciones se efectúan a precios de venta o de alquiler superiores a los vigentes antes de la nueva adquisición.

Se puede decir que, junto a la recuperación general de la demanda de vivienda, la presencia de inversores institucionales en el mercado de vivienda está contribuyendo a elevar los precios. Esta situación resulta impulsada por la elevada liquidez de que parecen disfrutar tales inversores. Dicha situación ha resultado favorecida por las importantes aportaciones de liquidez procedentes de las políticas de "alivio cuantitativo" desarrolladas por parte de los bancos centrales".

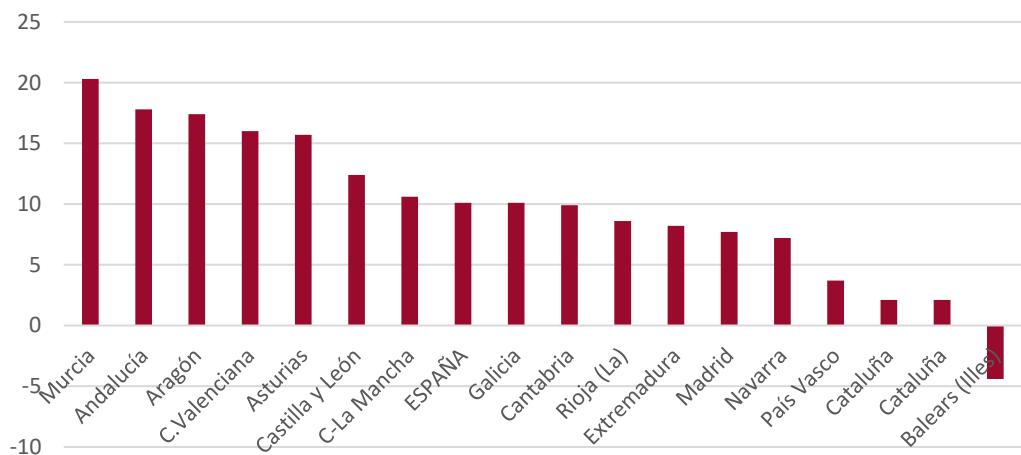


Fig. 17/ Transmisiones inmobiliarias. Variaciones interanuales, 2º trimestre de 2018.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

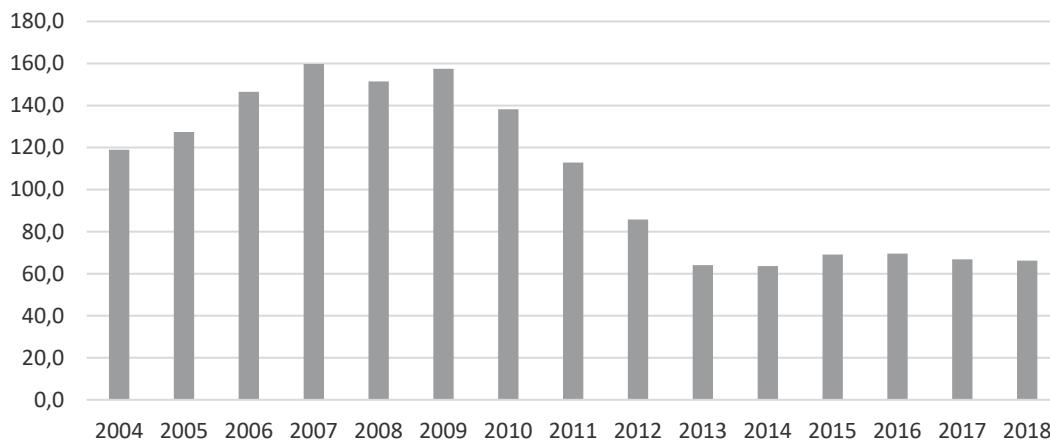


Fig. 18/ Hipotecas registradas de viviendas sobre compraventas registradas de viviendas. Proporción anual, 2004-2018 (previsión).

Fuente: INE

#### 4. Mercado de vivienda (III). La nueva oferta

En 2018 se ha acelerado la iniciación de nuevas viviendas, medidas por el número de visados de obra nueva concedidos por los Colegios de Arquitectos Técnicos. Mientras que en 2013-14 los niveles alcanzados por las viviendas iniciadas no llegaron a las 35.000 al año, en los cuatro años posteriores se ha producido una recuperación clara de tales iniciaciones.

Ha destacado sobre todo el aumento del 26,1% registrado por los visados de obra nueva en enero-julio de 2018 respecto del mismo periodo del año precedente, según los datos publicados por el Ministerio de Fomento (Figs.19 y 20). La previsión de iniciaciones para 2018 se sitúa así en unas 102.000 viviendas iniciadas, nivel próximo al alcanzado en 2009. Se ha producido asimismo una recuperación de las viviendas terminadas, que pueden acabar el año 2018 situándose en torno a las 66.000.

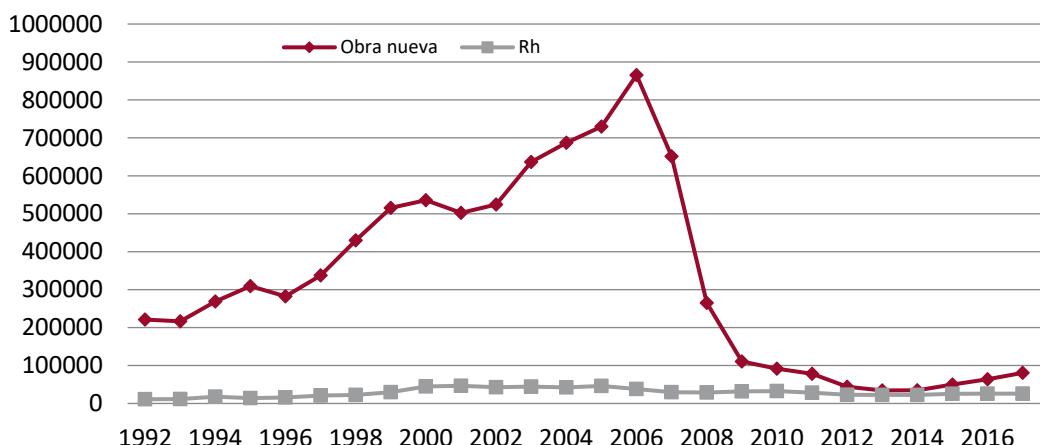


Fig. 19/ Visados de CC. de Aparejadores. Obra nueva y Rehabilitación, totales anuales, 1992-2018 (previsión).

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

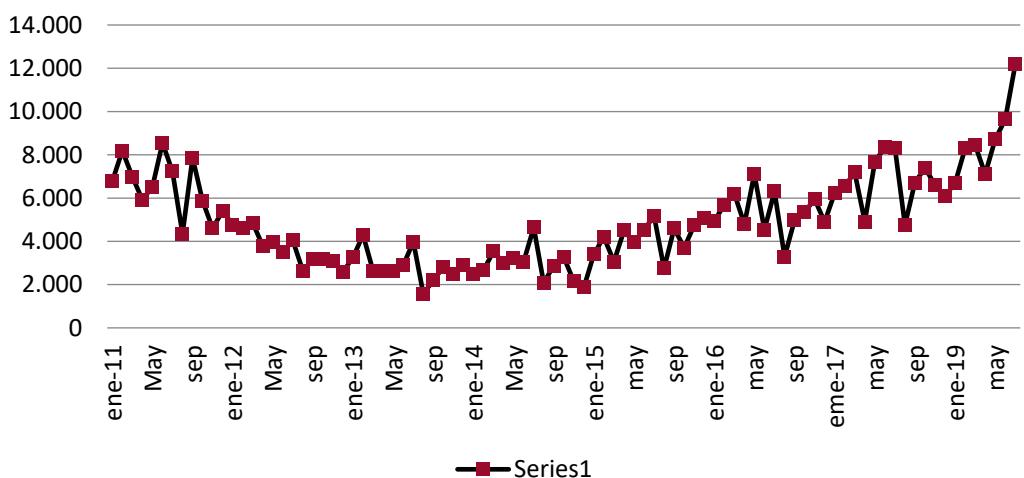


Fig. 20/ Obra nueva, visados. Serie mensual, 2011-2018.

Fuente: Ministerio De Fomento.

2015 fue el último ejercicio anual en el que la aportación del sector de la construcción al crecimiento del PIB resultó negativa. En los tres ejercicios precedentes dicha aportación se ha hecho positiva, destacando la evolución registrada en 2018, donde dicha aportación puede alcanzar 0,66 puntos porcentuales (la cuarta parte del crecimiento general de la economía española), impulsada en gran parte por el subsector de la construcción residencial (FIG. 21). La variación interanual real de la construcción residencial fue del 8,1% en el primer semestre de 2018.

El Ministerio de Fomento ha publicado una estimación del stock de viviendas de nueva construcción no vendidas, con fecha de 31.12.2017. El total estimado de dichas viviendas ascendió a 476.938 viviendas, un 3% por debajo del nivel existente a fines del año precedente. En una autonomía, Canarias, hubo un ligero aumento de dicho stock en 2017 (0,21%). Rioja (-1,08%) y Cataluña (-1,44%) registraron los descensos menos acusados, mientras que las disminuciones más destacadas del stock citado fueron las de Baleares (-11,7%) y País Vasco (-19,3%) (FIG. 22).

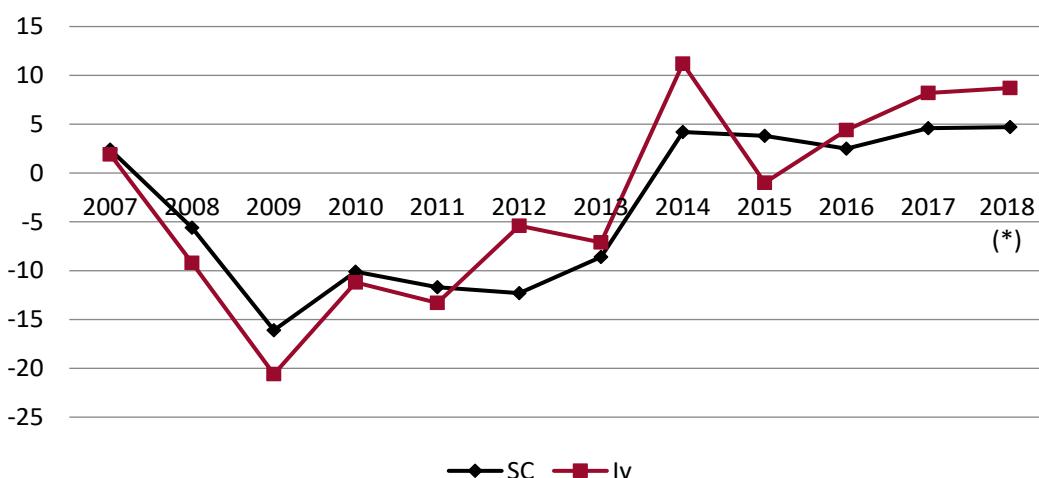


Fig. 21/ Construcción (total) y vivienda. Aportaciones puntuales al crecimiento del PIB, 2007-2018 (previsión).

Fuente: INE

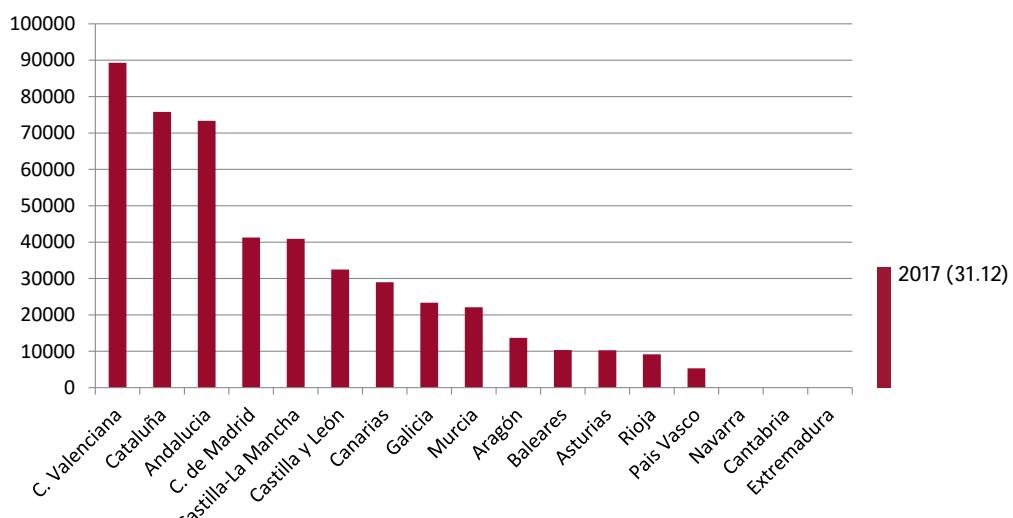


Fig. 22/ Stock de viviendas nuevas no vendidas, CC. Autónomas, datos a 31.12.2017.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

Las autonomías que concentran volúmenes más significativos de viviendas nuevas no vendidas son las de Valencia (88.300), Cataluña (75.800) y Andalucía (73.300). Rioja sigue siendo la autonomía en la que las viviendas no vendidas alcanzan la mayor participación sobre el correspondiente stock total de viviendas autonómico (4,73%, frente al 2,10% de España).

También el Ministerio de Fomento ha publicado una estimación del parque de viviendas de España a fines de 2017. Según dicha estimación el total de viviendas familiares de España a

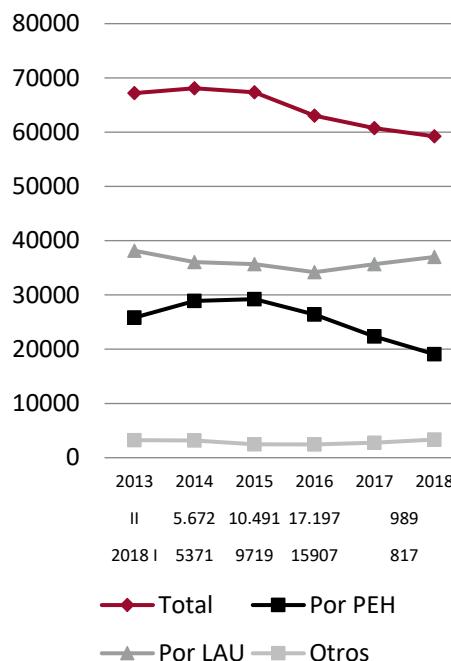


Fig. 23/ Lanzamientos judiciales, hipotecarios y por impago de alquileres, 2013-2018 (previsión).

Fuente: CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL.

## 5. Política de vivienda

En el primer semestre de 2018 los lanzamientos practicados por los juzgados como consecuencia del impago de alquileres sometidos a un contrato de arrendamiento crecieron en un 3,7% sobre el mismo periodo del año precedente. Por el contrario, los lanzamientos derivados del impago de un préstamo hipotecario retrocedieron en un 15,4% en el mismo periodo de tiempo.

La previsión para 2018 es que los desahucios ligados a impagos de alquileres supondrán el 62,4% del conjunto de lanzamientos judiciales, y que la cifra absoluta estará situada en torno

31.12.2017 ascendería a 25,6 millones, de las que el 25,4% serían viviendas no principales (secundarias y vacías). La autonomía con más viviendas familiares sería Andalucía, con 4,4 millones de viviendas. La mayor proporción de viviendas no principales correspondería a Castilla y León, con el 39,8% del total de viviendas (en las provincias castellano leonesas más próximas a Madrid resulta muy elevada la presencia de viviendas no principales). La proporción más reducida de viviendas no principales corresponde a la Comunidad de Madrid, con el 9,7%

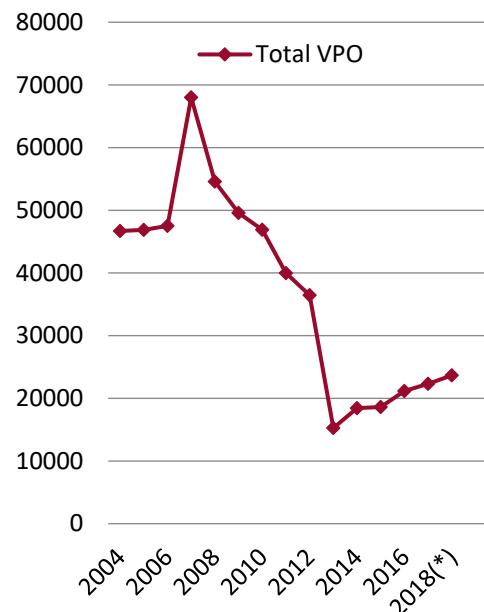


Fig. 24/ Viviendas protegidas: ventas anuales, 2004-2018.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

a los 40.000 desahucios anuales. Tras haber registrado descensos anuales en el periodo 2013-2016, en 2017 y 2018 han crecido los impagos asociados con el incumplimiento de la Ley de Arrendamientos Urbanos (FIG. 23). De forma simultánea se ha acentuado el retroceso de los lanzamientos derivados de los procedimientos de ejecución hipotecaria.

Las ventas de viviendas protegidas crecieron en un 6,1% en el primer semestre de 2018, situándose en un nivel anual próximo a las 24.000 transmisiones de dicho tipo de vivienda (FIG. 24). Las ventas de viviendas protegidas se han situado en 2018 en torno al 4% del conjunto

de ventas anuales de viviendas. El precio medio de venta de las viviendas protegidas, según los datos de valores de las tasaciones publicadas por el Ministerio de Fomento alcanzó un nivel medio de 1.123,8 euros/m<sup>2</sup> en los seis primeros meses de 2018, nivel equivalente al 61,8% del valor alcanzado por las viviendas libres.

En cuanto a la nueva oferta de viviendas protegidas, en el primer semestre de 2018 tuvo lugar un importante aumento (63,8%) de las calificaciones provisionales (planes anuales y estatales). Sin embargo, las calificaciones definitivas descendieron en un 43,4% en el mismo periodo de tiempo, situándose así por debajo de las 3.000 en 2018, equivalentes a las viviendas protegidas terminadas. Este último dato revela que la nueva oferta de viviendas protegidas se sigue desenvolviendo dentro de un marco muy limitado, inferior al 4% de la nueva oferta de viviendas no protegidas.

En octubre de 2018 el gobierno de España y la fuerza política Unidos Podemos-En común Podem- han firmado un texto según el cual se comprometen a impulsar acuerdos sobre 14 apartados de política económica y social. El apartado 3, "Vivienda: blindar su función social y evitar la especulación" afecta de lleno al contenido de la política de vivienda, política que se encuentra muy afectada en el otoño de 2018 por los importantes aumentos registrados tanto en precios de venta como en los niveles de los alquileres.

El tercer apartado en cuestión del citado texto de Acuerdo incluye cuatro puntos: Modificación de la normativa de alquiler, poner techo a la subida abusiva de precios de alquiler en determinadas zonas, incremento del número de viviendas de alquiler a precio asequible y, por último, más protección ante desahucios.

Ante la subida de los alquileres, el programa se propone ampliar el presupuesto actual en materia de vivienda, consignando 630 millones de euros en 2019 (un aumento del 38% sobre la previsión inicial), 700 en 2020 y 1.000 en 2021.

En cuanto a la modificación de la normativa del mercado de alquiler destaca la ampliación del plazo de prorroga obligatoria de los contratos de alquiler desde tres a cinco años, y se ampliará la prorroga tácita de uno a tres años para personas físicas. No se podrán pactar garantías adicionales a la fianza en metálico hasta un máximo de dos mensualidades de la renta. Si el arrendador es una persona jurídica, los gastos de gestión inmobiliaria y de formalización del contrato irán a cargo del arrendador.

En cuanto a la modificación de la normativa del mercado de alquiler, se impulsarán reformas normativas que permitan que las comunidades de propietarios puedan prohibir el ejercicio de la actividad de alquiler turístico o fijar condiciones para su ejercicio. Se habilitará los ayuntamientos para la elaboración de un índice de precios de alquiler de referencia de acuerdo a una metodología objetiva y sujetos a revisión periódica. Los ayuntamientos podrán declarar zonas urbanas de mercado "tensionado" cuando se haya producido un incremento abusivo de las rentas del alquiler de la vivienda habitual. Los índices locales de referencia permitirán a ayuntamientos y CC. Autónomas "regular y limitar la subidas abusivas del precio del alquiler". A lo largo de 2019 se desarrollarán los proyectos normativos necesarios para cumplir lo previsto en este apartado segundo.

En el apartado tercero, que trata del aumento de las viviendas de alquiler a precios asequibles, se anticipa un aumento en 20.000 del número de viviendas en alquiler a precios asequibles en un plazo de cuatro años. Se procurará que la vivienda de protección pública se destine solo a su alquiler a personas particularmente vulnerables. Se facilitará una línea de financiación para que las CC. AA. que lo hayan regulado puedan ejercer los derechos de retracto y tanteo en las transmisiones de viviendas adquiridas. Se establecerá un marco legal que defina a la vivienda vacía y al gran "tenedor de viviendas".

Por último, se impulsará la aprobación parlamentaria de la normativa que refuerce la protección de las personas hipotecadas, la transparencia de las condiciones de contratación y se reforzará la atención a la coordinación entre los órganos judiciales y la política social.

## Bibliografía

CARBÓ VALVERDE, S., & RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, F. (2018): "El mercado de la vivienda en Europa: viejas costumbres y nuevos desafíos", *Cuadernos de Información Económica*, Funcas, septiembre-octubre.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, (2018): "World Economic Outlook", Capítulo 1 *Global Perspectives and Policies*, Octubre.

## In memoriam En recuerdo de Fernando ROCH PEÑA

Luis MOYA GONZÁLEZ

Profesor emérito ETS de Arquitectura  
Universidad Politécnica de Madrid



O era Fernando o era Roch Peña. Como compañero al comenzar la carrera en 1963 era lo segundo, y al terminarla en 1970 lo primero; durante los años que compartimos impartiendo urbanismo en la ETSAM como jóvenes profesores del catedrático Larrodera seguía siendo Fernando. Después, en algunas ocasiones por razones académicas, volvía a ser Roch Peña, lo cual demuestra el absurdo invento de los Departamentos a principios de los 80 en una carrera como arquitectura. Pero su personalidad estaba por encima de eventualidades nimias. Su huella humana e intelectual en el De-

partamento de Urbanismo es imborrable, y patente su generosidad haciéndose cargo de la dirección de la revista Urban en tiempos difíciles.

Y las características de esta personalidad que admiro, al igual que muchos de sus compañeros de la carrera y de la docencia, eran su naturalidad en el comportamiento desprovisto de cualquier afectación, su capacidad intelectual, y su carácter sardónico propio de una visión inteligente de la realidad, expresado con un humor que no perdió ni poco antes de morir cuando hablé con él.

Fernando pertenecía al grupo de estudiantes de arquitectura que elegimos urbanismo como vía para entender la sociedad a través de la ciudad. Porque la sociedad no nos gustaba, lo cual era patente en un franquismo que destruía la ciudad fomentando la construcción especulativa como base de su carrera hacia un capitalismo elemental desde el fascismo. El "Mayo del 68" francés se dejó sentir en Madrid y en nosotros, en particular, cuando estábamos en tercer año de la carrera y éramos seguidores de un Mario Gaviria discípulo de Lefebvre, y con amigos que volvían de tirar adoquines en las calles de París. Él es un caso singular de arquitecto consecuente que dedicó toda su vida a explicarse y explicar a los demás la especulación del suelo y el papel de la hegemonía del mercado inmobiliario como base de la reproducción social en nuestro País. Su actitud me recuerda a un común amigo y director de esta revista como fue Javier García Bellido, el cual dedicó una impresionante tesis (que dirigí, aunque sería mejor decir compartí), sobre el origen de la forma de las ciudades. Ambos son investigadores de raza de difícil parangón en nuestra profesión. Ciudad y Territorio ha tenido el

## Documentación

honor de contar hasta ahora con Fernando entre los miembros del Consejo Asesor Científico.

La ausencia de Fernando, que se suma a la de otros compañeros y amigos, la iremos notando poco a poco pues desaparece una referencia,

una forma de razonar y un lenguaje que es el nuestro. Nos consuela pensar que también nos deja a su familia, a la que se sentía muy unido, sus discípulos, y escritos críticos únicos en su campo, para tenerle siempre entre nosotros.

# In memoriam

## Federico OLIVA: responder a los cambios de la ciudad

Lucia NUCCI

Profesora Asociada de la  
Università degli Studi Roma Tre



**F**ederico Oliva fue un arquitecto, urbanista y diseñador que observó, describió, interpretó y diseñó muchas realidades

Federico, con el Studio FOA Federico Oliva Associati, diseñó en Italia y en el extranjero desde la escala general de los Planes Territoriales de coordinación (Pesaro y Urbino, Perugia, Forlì, Piacenza, Reggio Emilia, Matera), pasando por la escala municipal (Roma, Reggio Emilia, La Spezia, Cuneo, Carpi, Carrara, Potenza, Monopoli, Melzo, Lodi, Vigevano, Saronno,

Senigallia) hasta proyectos urbanos locales. Estos planes y proyectos nacieron de una estrecha colaboración entre los consultores generales y la oficina de planificación interna de la administración promovida por los propios consultores, de acuerdo con el enfoque de la urbanística reformista de Giuseppe Campos Venuti.

Federico fue un profesor comprometido de planificación urbana en el Departamento de Arquitectura y Estudios Urbanos (DASTU) del Politécnico de Milán. A lo largo de los años, transmitió sus experiencias de diseño en estrecho contacto con los maestros del urbanismo italiano en los laboratorios de urbanística. Sus "lecciones de urbanística al aire libre" fueron innovadoras y están bien documentadas en el libro *L'urbanistica di Milano* (OLIVA, 2002): su deseo era contárselas a los estudiantes cómo la planificación urbana se realiza con proyectos, [y cómo]... cualquier intento de superar este enfoque acaba provocando un daño a la ciudad (OLIVA, 2002). En sus clases itinerantes describía los proyectos "basándose en los resultados y en las transformaciones que han dejado en la ciudad: ... los vestigios específicos (barrios, calles, plazas, parques, áreas industriales) pero sobre todo las ideas para el futuro" (OLIVA, 2002) que estos proyectos trataban de alcanzar. En esta experiencia didáctica se les presentaba a los estudiantes una urbanística (diseño y normas) como si estuviese compuesta de elementos concretos de nuestra vida cotidiana y de gestión concertada contada

## Documentación

por los protagonistas.

Como presidente del Istituto Nazionale di Urbanistica (2006-2013), utilizó los nuevos medios de comunicación, la página web, para contrarrestar la progresiva marginación de la disciplina en la sociedad y en la política italiana.

Como director de la que él llamaba revista científica *Urbanistica del INU* (2014- ...), contaba mensualmente para su redacción con los “futuros profesores ordinarios italianos”, como los llamaba él, expresión de las diferentes posiciones culturales de las Escuelas de Arquitectura (entre las que me incluyo). El desafío, con un calendario ya completado para los próximos dos años, es abordar esa renovación de la urbanística italiana que él tanto deseaba y contrarrestar en la sociedad italiana la distancia excesiva entre las propuestas de proyectos, las decisiones y los resultados espaciales.

Desde 1996 habló en las columnas de Ciudad y Territorio de los cambios de la ciudad contemporánea italiana, entre ellos: el problema ambiental debido a la explotación continua de los recursos primarios no renovables, la contaminación atmosférica y el desperdicio de energía; y, sobre todo, la expansión descontrolada que produjo una oferta de áreas urbanizadas superior a la demanda y que sin embargo no dio respuesta la demanda de vivienda social; las formas de división y exclusión social que no garantizan la justicia y la equidad espacial.

Para estas nuevas cuestiones, reclamó repetidamente una renovación profunda de la práctica urbanística basada en: criterios y

directrices para la detección y la reducción drástica del consumo de suelo; la renaturalización de los tejidos; la selección prioritaria de las nuevas transformaciones urbanísticas; la modernización de las redes de infraestructuras del transporte público y tecnológicas. El nuevo proyecto urbanístico que él defendía debe ser “multiescalar” y “selectivo”, basado en el plan estructural, en cuanto portador de la visión general y, a nivel operativo, en los los proyectos y programas.

La gran experiencia profesional y didáctica de Federico me lleva a considerar todas estas preocupaciones y propuestas de cambio como la recepción del testigo más importante y ardua para la generación de arquitectos-urbanistas y maestros a la que yo también pertenezco. En particular, pienso en la experiencia del Plan de Roma y en la distancia que se ha determinado entre la versión del plan adoptada en 2003 (definida por Federico y Bubi como la experiencia con la mayor densidad de innovaciones posible en la actualidad) y su implementación en curso.

## Bibliografía

OLIVA F. (2002): *L'Urbanistica di Milano. Quel che resta dei piani urbanistici nella crescita e nella trasformazione della città. Con sei itinerari*. Edit. Hoepli Milano.

# Planeamiento urbanístico

María C. JIMÉNEZ RENEDO

Jefa de Área de Información y Documentación  
Subdirección General de Políticas Urbanas-  
DGAVS

Comunidad Autónoma	Provincia	Municipio	Población 2017	Figura de planeamiento vigente
ANDALUCÍA	ALMERÍA	Adra	24.697	Normas Subsidiarias 1996
		Almería	195.389	Plan General 1999
		Ejido, El	88.096	Plan General 2009
		Níjar	28.996	Normas Subsidiarias 1996
		Roquetas de Mar	93.363	Plan General 2009
		Vícar	25.149	Normas Subsidiarias 2001
	CÁDIZ	Algeciras	121.133	Plan General 2001
		Arcos de la Frontera	30.983	Plan General 1995
		Barbate	22.548	Plan General 1995
		Barrios, Los	23.374	Plan General 2008
		Cádiz	118.048	Plan General 2011
		Chiclana de la Frontera	83.148	Plan General 2016
		Conil de la Frontera	22.369	Plan General 2001
		Jerez de la Frontera	212.915	Plan General 2009
		Línea de la Concepción, La	63.146	Plan General 1985
		Puerto de Santa María, El	88.430	Plan General 2012
		Puerto Real	41.472	Plan General 2010
		Rota	28.996	Plan General 1995
CÓRDOBA	CÓRDOBA	San Fernando	95.643	Plan General 2011
		San Roque	29.969	Plan General 2000
		Sanlúcar de Barrameda	67.640	Plan General 1996
		Cabra	20.557	Plan General 2010
		Córdoba	325.916	Plan General 2002
		Lucena	42.511	Plan General 2000
GRANADA	GRANADA	Montilla	23.209	Plan General 2012
		Palma del Río	21.162	Plan General 2005
		Priego de Córdoba	22.697	Plan General 2016

## Documentación

Comunidad Autónoma	Provincia	Municipio	Población 2017	Figura de planeamiento vigente	
GRANADA	GRANADA	Puente Genil	30.173	Plan General	1991
		Almuñécar	27.135	Plan General	1987
		Armilla	24.028	Plan General	2008
		Baza	20.642	Plan General	2010
		Gabias, Las	20.329	Plan General	1997
		Granada	232.770	Plan General	2001
		Loja	20.469	Normas Subsidiarias	1994
		Maracena	22.071	Normas Subsidiarias	1996
HUELVA	HUELVA	Motril	60.420	Plan General	2004
		Aljaraque	20.836	Plan General	1999
		Almonte	23.272	Plan General	2006
		Ayamonte	20.714	Normas Subsidiarias	1995
		Huelva	145.115	Plan General	1999
		Isla Cristina	21.175	Plan General	1987
		Lepe	26.931	Plan General	2006
		Moguer	21.514	Normas Subsidiarias	1992
JAÉN	JAÉN	Alcalá la Real	21.758	Plan General	2005
		Andújar	37.611	Plan General	2010
		Jaén	114.238	Plan General	2016
		Linares	58.449	Plan General	1995
		Martos	24.207	Plan General	2014
		Úbeda	34.733	Plan General	1996
MÁLAGA	MÁLAGA	Alhaurín de la Torre	39.153	Normas Subsidiarias	1990
		Alhaurín el Grande	24.720	Plan General	1994
		Antequera	41.104	Plan General	2010
		Benalmádena	68.859	Plan General	2003
		Cártama	25.317	Plan General	2009
		Coín	21.562	Plan General	1998
		Estepona	66.863	Plan General	1994
		Fuengirola	74.929	Plan General	2011
		Málaga	569.002	Plan General	2011
		Marbella	141.172	Plan General	1986
		Mijas	77.151	Plan General	2000
		Nerja	21.047	Plan General	2000
		Rincón de la Victoria	45.138	Plan General	1992
		Ronda	34.268	Plan General	1993
SEVILLA	SEVILLA	Torremolinos	67.701	Plan General	1996
		Vélez-Málaga	79.878	Plan General	1996
		Alcalá de Guadaíra	75.106	Plan General	1994
		Bormujos	21.667	Plan General	2014
		Camas	27.293	Plan General	2000

Comunidad Autónoma	Provincia	Municipio	Población 2017	Figura de planeamiento vigente
		Carmona	28.540	Normas Subsidiarias 1984
		Coria del Río	30.535	Normas Subsidiarias 2001
		Dos Hermanas	132.551	Plan General 2002
		Écija	40.087	Plan General 2010
		Lebrija	27.410	Plan General 2015
		Mairena del Alcor	23.222	Normas Subsidiarias 1994
		Mairena del Aljarafe	45.471	Plan General 2003
		Morón de la Frontera	27.930	Normas Subsidiarias 1982
		Palacios y Villafranca, Los	38.246	Plan General 2008
		Rinconada, La	38.339	Plan General 2007
		San Juan de Aznalfarache	21.458	Normas Subsidiarias 1983
		Sevilla	689.434	Plan General 2006
		Tomares	25.042	Plan General 2006
		Utrera	52.701	Plan General 2002
ARAGÓN	HUESCA	Huesca	52.223	Plan General 2003
	TERUEL	Teruel	35.484	Plan General 1985
	ZARAGOZA	Calatayud	20.173	Plan General 2000
		Zaragoza	664.938	Plan General 2008
ASTURIAS (PRINCIPADO DE)	ASTURIAS	Avilés	79.514	Plan General 2006
		Castrillón	22.490	Plan General 2001
		Gijón	272.365	Plan General 2002
		Langreo	40.529	Plan General 2011
		Mieres	38.962	Plan General 1996
		Oviedo	220.301	Plan General 2006
		Siero	51.776	Plan General 2006
BALEARS (ILLES)	BALEARS (ILLES)	Calvià	49.063	Plan General 2009
		Ciutadella de Menorca	28.838	Plan General 1991
		Eivissa	49.689	Plan General 1988
		Inca	31.255	Plan General 2012
		Llucmajor	35.513	Plan General 1985
		Manacor	41.095	Normas Subsidiarias 2012
		Maó-Mahón	28.161	Plan General 2012
		Marratxí	36.383	Normas Subsidiarias 1987
		Palma de Mallorca	406.492	Plan General 2006
		Sant Antoni de Portmany	25.290	Plan General 2001
		Sant Josep de sa Talaia	26.133	Normas Subsidiarias 1986
		Santa Eulària des Riu	36.605	Normas Subsidiarias 2012
CANARIAS	PALMAS (LAS)	Agüimes	30.882	Plan General 2017
		Arrecife	59.771	Plan General 2004
		Arucas	37.367	Plan General 2014
		Gáldar	24.251	Plan General 2007

## Documentación

Comunidad Autónoma	Provincia	Municipio	Población 2017	Figura de planeamiento vigente	
SANTA CRUZ DE TENERIFE		Ingenio	30.529	Plan General	2005
		Oliva, La	25.349	Normas Subsidiarias	2000
		Palmas de Gran Canaria, Las	377.650	Plan General	2012
		Puerto del Rosario	38.711	Plan General	2017
		San Bartolomé de Tirajana	53.542	Plan General	1996
		Santa Lucía de Tirajana	70.396	Plan General	2004
		Teguise	21.896	Plan General	2015
		Telde	102.005	Plan General	2002
		Adeje	46.833	Plan General	2007
		Arona	78.930	Plan General	1987
		Candelaria	27.149	Plan General	2007
		Granadilla de Abona	46.816	Plan General	2005
		Guía de Isora	20.537	Plan General	2010
		Icod de los Vinos	22.558	Plan General	2009
CANTABRIA	CANTABRIA	Llanos de Aridane, Los	20.107	Plan General	2010
		Orotava, La	41.500	Plan General	2004
		Puerto de la Cruz	30.036	Plan General	2006
		Realejos, Los	36.218	Plan General	2004
		San Cristóbal de La Laguna	153.655	Plan General	2005
		Santa Cruz de Tenerife	203.692	Plan General	2014
		Tacoronte	23.812	Plan General	2004
		Camargo	30.556	Plan General	1988
		Castro-Urdiales	31.817	Plan General	1997
		Piélagos	24.918	Plan General	1993
CASTILLA Y LEÓN	ÁVILA	Santander	171.951	Plan General	1997
		Torrelavega	52.034	Plan General	1986
		Ávila	58.149	Plan General	2006
		Aranda de Duero	32.535	Plan General	2000
		Burgos	175.623	Plan General	2014
	LEÓN	Miranda de Ebro	35.608	Plan General	2005
		León	125.317	Plan General	2004
		Ponferrada	65.788	Plan General	2007
		San Andrés del Rabanedo	31.123	Plan General	2010
		Palencia	78.892	Plan General	2008
PALENCIA		Salamanca	144.436	Plan General	2007
		Segovia	51.756	Plan General	2008
		Soria	38.881	Plan General	2006
		Laguna de Duero	22.691	Plan General	1999

Comunidad Autónoma	Provincia	Municipio	Población 2017	Figura de planeamiento vigente
CASTILLA-LA MANCHA	ALBACETE	Medina del Campo	20.679	Plan General 2008
		Valladolid	299.715	Plan General 2003
		Zamora	62.389	Plan General 2011
		Albacete	172.816	Plan General 1999
	CIUDAD REAL	Almansa	24.566	Plan General 1985
		Hellín	30.184	Plan General 2010
		Villarrobledo	25.317	Plan General 1993
		Alcázar de San Juan	30.943	Plan General 1992
		Ciudad Real	74.641	Plan General 1997
		Puertollano	48.477	Plan General 1990
CATALUÑA	TOLEDO	Tomelloso	36.281	Plan General 1984
		Valdepeñas	30.224	Plan General 2011
		Cuenca	54.876	Plan General 1995
		Azuqueca de Henares	34.768	Plan General 1999
	BARCELONA	Guadalajara	84.145	Plan General 2012
		Illescas	27.332	Plan General 2010
		Seseña	22.992	Normas Subsidiarias 1996
		Talavera de la Reina	83.303	Plan General 2011
		Toledo	83.741	Plan General 2008
		Badalona	215.848	Plan General 1976
CATALUÑA	BARCELONA	Barberà del Vallès	32.860	Plan General 2010
		Barcelona	1.620.809	Plan General 1976
		Castellar del Vallès	23.776	Plan General 2016
		Castelldefels	65.954	Plan General 1976
		Cerdanyola del Vallès	57.723	Plan General 1976
		Cornellà de Llobregat	86.610	Plan General 1976
		Esparraguera	21.889	Plan General 1996
		Esplugues de Llobregat	45.890	Plan General 1976
		Gavà	46.538	Plan General 1976
		Granollers	60.695	Plan General 2013
		Hospitalet de Llobregat, L'	257.349	Plan General 1976
		Igualada	39.316	Plan General 2005
		Manlleu	20.007	Plan General 1988
		Manresa	75.152	Plan General 2017
		Martorell	27.681	Plan General 1992
		Masnou, El	23.288	Plan General 2012
		Mataró	126.127	Plan General 2005
		Molins de Rei	25.492	Plan General 1976
		Mollet del Vallès	51.128	Normas Subsidiarias 2017
		Montcada i Reixac	35.063	Plan General 1976
		Olesa de Montserrat	23.552	Plan General 1993

## Documentación

Comunidad Autónoma	Provincia	Municipio	Población 2017	Figura de planeamiento vigente
CATALUÑA	BARCELONA	Pineda de Mar	26.349	Plan General
		Prat de Llobregat, El	63.897	Plan General
		Premià de Mar	28.049	Plan General
		Ripollet	37.899	Plan General
		Rubí	75.568	Plan General
		Sabadell	209.931	Plan General
		Sant Adrià de Besòs	36.624	Plan General
		Sant Andreu de la Barca	27.303	Plan General
		Sant Boi de Llobregat	82.142	Plan General
		Sant Cugat del Vallès	89.516	Plan General
		Sant Feliu de Llobregat	44.198	Plan General
		Sant Joan Despí	33.873	Plan General
		Sant Pere de Ribes	30.142	Plan General
		Sant Vicenç dels Horts	27.982	Plan General
		Santa Coloma de Gramenet	117.597	Plan General
		Santa Perpètua de Mogoda	25.574	Plan General
		Sitges	28.527	Plan General
		Terrassa	216.428	Plan General
		Vic	43.964	Plan General
		Viladecans	65.993	Plan General
		Vilafranca del Penedès	39.532	Plan General
		Vilanova i la Geltrú	66.077	Plan General
		Vilassar de Mar	20.636	Plan General
GIRONA	GIRONA	Blanes	38.813	Plan General
		Figueres	45.961	Plan General
		Girona	99.013	Plan General
		Lloret de Mar	36.878	Plan General
		Olot	34.194	Plan General
		Palafrugell	22.725	Plan General
		Salt	29.836	Plan General
		Sant Feliu de Guíxols	21.721	Plan General
LLEIDA	Lleida		137.327	Plan General
TARRAGONA	TARRAGONA	Amposta	20.572	Plan General
		Calafell	24.898	Plan General
		Cambrils	32.855	Plan General
		Reus	103.123	Plan General
		Salou	26.233	Plan General
		Tarragona	131.507	Plan General
		Tortosa	33.445	Plan General
		Valls	24.112	Plan General
		Vendrell, El	36.568	Plan General
				2006

Comunidad Autónoma	Provincia	Municipio	Población 2017	Figura de planeamiento vigente
		Vila-seca	21.993	Plan General 2007
CEUTA	CEUTA	Ceuta	84.959	Plan General 1992
COMUNIDAD VALENCIANA	ALICANTE/ ALACANT	Alcoy/Alcoi	59.106	Plan General 1989
		Alicante/Alacant	329.988	Plan General 1987
		Almoradí	20.332	Normas Subsidiarias 2004
		Altea	21.813	Plan General 1982
		Aspe	20.425	Plan General 1995
		Benidorm	66.831	Plan General 1990
		Calp	20.804	Plan General 1998
		Campello, el	27.604	Plan General 1988
		Crevillent	28.836	Plan General 2011
		Dénia	41.568	Plan General 1972
		Elche/Elx	228.675	Plan General 1998
		Elda	52.620	Plan General 1985
		Ibi	23.423	Plan General 2000
		Jávea/Xàbia	27.060	Plan General 1990
		Mutxamel	24.778	Normas Subsidiarias 1998
		Novelda	25.868	Normas Subsidiarias 1992
		Orihuela	76.097	Plan General 1990
		Petrer	34.533	Plan General 1998
		Pilar de la Horadada	21.202	Plan General 2000
		San Vicente del Raspeig/ Sant Vicent del Raspeig	57.175	Plan General 1990
		Sant Joan d'Alacant	23.149	Plan General 2013
		Santa Pola	31.137	Plan General 2009
		Torrevieja	83.252	Plan General 2000
		Villajoyosa/Vila Joiosa, la	33.607	Plan General 1999
		Villena	33.968	Plan General 1991
CASTELLÓN/ CASTELLÓ		Almazora/Almassora	25.648	Plan General 1998
		Benicarló	26.429	Plan General 1986
		Borriana/Burriana	34.464	Plan General 2004
		Castellón de la Plana/ Castelló de la Plana	169.498	Normas Subsidiarias 2015
		Onda	24.807	Plan General 1998
		Vall d'Uixó, la	31.733	Plan General 1995
		Vila-real	50.334	Plan General 1994
		Vinaròs	28.292	Plan General 2001
VALENCIA/ VALÈNCIA		Alaquàs	29.474	Plan General 2015
		Alboraya	24.031	Plan General 1992
		Aldaia	31.320	Plan General 1990

## Documentación

Comunidad Autónoma	Provincia	Municipio	Población 2017	Figura de planeamiento vigente	
VALENCIA/ VALÈNCIA		Alfafar	20.776	Plan General	1992
		Algemesí	27.511	Plan General	2012
		Alzira	44.255	Plan General	2002
		Bétera	23.178	Plan General	2000
		Burjassot	37.575	Plan General	1990
		Carcaixent	20.483	Plan General	1998
		Catarroja	27.752	Plan General	2011
		Cullera	21.999	Plan General	1995
		Gandia	74.121	Plan General	1999
		Llíria	22.793	Plan General	2003
		Manises	30.630	Plan General	1989
		Mislata	43.042	Plan General	1988
		Moncada	21.623	Plan General	1989
		Oliva	25.488	Plan General	1983
		Ontinyent	35.342	Plan General	2007
		Païporta	25.241	Plan General	1998
		Paterna	68.547	Plan General	1990
		Picassent	20.658	Plan General	1999
		Pobla de Vallbona, la	23.684	Plan General	2006
		Quart de Poblet	24.491	Plan General	2002
		Requena	20.320	Plan General	2013
		Riba-roja de Túria	21.626	Plan General	1997
		Sagunto/Sagunt	65.278	Plan General	1992
		Sueca	27.598	Plan General	2001
		Torrent	80.630	Plan General	1991
		Valencia	787.808	Plan General	1989
		Xàtiva	29.070	Plan General	2000
		Xirivella	28.950	Plan General	1989
EXTREMADURA	BADAJOZ	Almendralejo	33.540	Plan General	1996
		Badajoz	150.543	Plan General	2007
		Don Benito	36.924	Plan General	2015
		Mérida	59.187	Plan General	2000
		Villanueva de la Serena	25.882	Plan General	2015
CÁCERES		Cáceres	95.917	Plan General	2010
		Plasencia	40.360	Plan General	2015
GALICIA	CORUÑA (A)	Ames	30.835	Plan General	2002
		Arteixo	31.534	Normas Subsidiarias	1995
		Cambre	24.348	Normas Subsidiarias	1994
		Carballo	31.195	Plan General	2016
		Coruña, A	244.099	Plan General	2013
		Culleredo	29.982	Plan General	1988

Comunidad Autónoma	Provincia	Municipio	Población 2017	Figura de planeamiento vigente
		Ferrol	67.569	Plan General
		Narón	39.280	Plan General
		Oleiros	35.198	Plan General
		Ribeira	27.159	Plan General
		Santiago de Compostela	96.456	Plan General
	LUGO	Lugo	97.995	Plan General
	OURENSE	Ourense	105.636	Plan General
	PONTEVEDRA	Cangas	26.490	Normas Subsidiarias
		Estrada, A	20.700	Plan General
		Lalín	20.075	Plan General
		Marín	24.637	Plan General
		Ponteareas	22.893	Normas Subsidiarias
		Pontevedra	82.671	Plan General
		Redondela	29.392	Normas Subsidiarias
		Vigo	292.986	Plan General
		Vilagarcía de Arousa	37.479	Plan General
MADRID	MADRID	Alcalá de Henares	194.310	Plan General
		Alcobendas	114.864	Plan General
		Alcorcón	168.141	Plan General
		Algete	20.419	Plan General
		Aranjuez	58.213	Plan General
		Arganda del Rey	53.821	Plan General
		Arroyomolinos	29.128	Normas Subsidiarias
		Boadilla del Monte	51.463	Plan General
		Ciempozuelos	23.737	Plan General
		Collado Villalba	62.152	Plan General
		Colmenar Viejo	48.614	Plan General
		Coslada	83.011	Plan General
		Fuenlabrada	194.669	Plan General
		Galapagar	32.903	Normas Subsidiarias
		Getafe	178.288	Plan General
		Leganés	187.720	Plan General
		Madrid	3.182.981	Plan General
		Majadahonda	71.299	Plan General
		Mejorada del Campo	22.948	Plan General
		Móstoles	206.589	Plan General
		Navalcarnero	27.570	Plan General
		Paracuellos de Jarama	23.905	Plan General
		Parla	125.898	Plan General
		Pinto	50.442	Plan General

## Documentación

Comunidad Autónoma	Provincia	Municipio	Población 2017	Figura de planeamiento vigente	
COMUNIDAD DE MADRID		Pozuelo de Alarcón	85.605	Plan General	2002
		Rivas-Vaciamadrid	83.767	Plan General	2004
		Rozas de Madrid, Las	95.071	Plan General	1994
		San Fernando de Henares	39.681	Plan General	2002
		San Sebastián de los Reyes	86.707	Plan General	2002
		Torrejón de Ardoz	128.013	Plan General	1999
		Torrelodones	23.128	Normas Subsidiarias	1997
		Tres Cantos	46.046	Plan General	2003
		Valdemoro	73.976	Plan General	2004
		Villanueva de la Cañada	20.320	Plan General	1999
		Villaviciosa de Odón	27.504	Plan General	1999
MELILLA	MELILLA	Melilla	86.120	Plan General	1995
MURCIA (REGIÓN DE)		Águilas	34.758	Plan General	1993
		Alcantarilla	41.331	Plan General	1984
		Alhama de Murcia	21.448	Plan General	2008
		Caravaca de la Cruz	25.633	Plan General	2005
		Cartagena	214.177	Plan General	1987
		Cieza	34.987	Plan General	2008
		Jumilla	25.672	Plan General	2004
		Lorca	92.299	Plan General	2003
		Mazarrón	30.996	Plan General	1989
		Molina de Segura	70.344	Plan General	2006
		Murcia	443.243	Plan General	2001
		San Javier	31.695	Normas Subsidiarias	1990
		San Pedro del Pinatar	24.903	Plan General	1984
		Torre-Pacheco	35.198	Normas Subsidiarias	1987
		Torres de Cotillas, Las	21.420	Plan General	2010
		Totana	31.394	Plan General	2011
		Yecla	34.092	Plan General	1984
NAVARRA (COMUNIDAD FORAL DE)		Barañain	20.124	Plan General	1991
		Pamplona/Iruña	197.138	Plan General	2007
		Tudela	35.298	Plan General	1991
		Valle de Egüés/Eguesibar	20.417	Plan General	2000
PAÍS VASCO	ÁLAVA	Vitoria-Gasteiz	246.976	Plan General	2001
		GUIPÚZCOA	21.977	Plan General	2016
		Arrasate/Mondragón	186.370	Plan General	2010
		Donostia/San Sebastián	27.417	Plan General	2008
		Eibar	39.439	Plan General	2004
		Errenteria	20.003	Normas Subsidiarias	2011
		Hernani			

Comunidad Autónoma	Provincia	Municipio	Población 2017	Figura de planeamiento vigente	
VIZCAYA	VIZCAYA	Irun	61.855	Plan General	2015
		Zarautz	23.118	Plan General	2008
		Barakaldo	100.313	Plan General	2000
		Basauri	40.877	Plan General	2000
		Bilbao	345.110	Plan General	1995
		Durango	29.328	Normas Subsidiarias	2005
		Erandio	24.056	Normas Subsidiarias	1992
		Galdakao	29.334	Plan General	1995
		Getxo	78.406	Plan General	2001
		Leioa	31.197	Plan General	2001
		Portugalete	46.120	Plan General	2010
		Santurtzi	45.765	Plan General	1998
RIOJA (LA)	RIOJA (LA)	Sestao	27.744	Plan General	2000
		Calahorra	23.737	Plan General	2007
		Logroño	150.979	Plan General	2002



## Recensiones y reseñas de libros recibidos

Todos los libros reseñados están catalogados y disponibles para consulta en la Biblioteca General del Ministerio de Fomento:

<https://www.fomento.gob.es/WebOpacInternet/abnetcl.exe/>

**Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas. Análisis comparado de las experiencias recientes en Alemania y de su interés para la práctica en España.** Andreas HILDENBRAND SCHEID. Valencia, 2017; 17 x 24 cm; 372 pp; Editorial Publicaciones de la Universidad de Valencia, ISBN 978-84-9134-194-9

En España no estamos acostumbrados a disponer de análisis rigurosos y exhaustivos sobre otras realidades. Este tipo de trabajos, habituales en el ámbito académico británico, alemán o francés, aquí es excepcional. Uno siente sana envidia cuanto encuentra en ámbitos académicos de estos países excelentes trabajos sobre la realidad territorial española. Cuando esto sucede, la elección de nuestro país como objeto de sus investigaciones no está fundamentada en la excelencia de nuestras experiencias, sino por la convicción de que en el análisis de otras experiencias y en el análisis comparado reside una de las claves de generación de conocimiento.

Alemania tiene una población de 87 millones de personas, 40 millones más que España, y es un país mucho más urbanizado e industrializado, con una renta per cápita sensiblemente superior; pero sobre todo habría que destacar que es un país claramente mejor organizado. El nivel de capacitación de los investigadores y analistas españoles no es claramente inferior al nivel alemán; la diferencia, lo pone de manifiesto Hildenbrand, es que en Alemania una vez analizado un problema, una oportunidad, se adoptan los acuerdos necesarios para cooperar y se pone en funcionamiento aquello que fue decidido y planificado. En España muchos procesos se agotan en el análisis. Frecuentemente la planificación queda suspendida en el aire como una fantasía más o menos compartida, pero incapaz de constituirse en el desencadenante de un cambio significativo de la realidad. En España, hay sobre todo, un grave déficit de gobernanza.

El valor de este trabajo es realizar un pormenorizado análisis de la cuestión metropolitana en tres ámbitos urbanos muy potentes (Stuttgart, Hannover y Frankfurt) y extraer conclusiones sobre como

la planificación territorial ha orientado y decantado la gobernanza. Hildenbrand es un gran conocedor de la realidad alemana y también de la española, lo cual le permite hacer el impagable ejercicio de extraer las enseñanzas de la experiencia metropolitana alemana para tratar de inspirar políticas eficaces en España. Algun lector nervioso, urgido por el tiempo se irá directamente a las conclusiones. Se le puede perdonar, una vez leídas será difícil que no deshaga el atajo y se interese por los fundamentos y la urdimbre de la argumentación final.

El capítulo de Conclusiones está redactado desde la perspectiva española. En nuestro país hay pocas realidades metropolitanas con la dimensión y complejidad de las tres analizadas en Alemania; sin embargo, la cuestión metropolitana atañe a no menos de diez estructuras territoriales, que carecen de momento de respuestas válidas a su problemática supralocal, o sencillamente son situaciones a las que no se les da respuesta. Todos los territorios metropolitanos españoles cuentan con valiosos análisis, en la mayor parte se han elaborado planes territoriales, pero raramente se logrado gobernar los procesos poniendo en marcha instrumentos capaces de hacer gestión metropolitana.

El autor propone 18 sugerencias para la práctica en España. Sus razones son muy sensatas. Se apoya especialmente en la experiencia del Verband Region Stuttgart, que valora como la más apropiada para nuestro país. Recomienda para las áreas españolas que aborden procesos planificados, constituidos de abajo-arriba, pero apoyados desde el estado. Introduce en el recetario grandes dosis de cooperación y entendimiento entre los distintos agentes que intervienen en el proceso y en la gestión de la ciudad y el territorio. También otorga importancia a la buena utilización de instrumentos como planes integrales de usos y redes de infraestructuras y la planificación urbanístico-territorial combinada; además de los instrumentos evaluativos, componente necesario de la planificación y soporte de la buena gobernanza. Además de las sugerencias conceptuales, institucionales e instrumentales, Hildenbrand se posiciona a favor de la ciudad compacta y policéntrica, además de la

utilización de la zonificación y la fijación de límites como forma de control de los procesos de crecimiento metropolitano.

En las conclusiones el autor no se limita a formular sugerencias, sino que las desarrolla y las argumenta. Momento en el que el lector apresurado que se saltó los primeros capítulos comprende que hay mucha sustancia en y mucha información valiosa en las partes que erróneamente consideró preliminares o introductorias.

Los primeros capítulos sitúan la cuestión metropolitana en el marco de la acción planificadora y de la gobernanza. Es decir, no la contempla como un hecho sobrevenido y sometido a fuerzas no controladas de los mercados. Parte del hecho relevante de que las áreas metropolitanas europeas son objeto de procesos de comprensión de sus dinámicas y de expresión del modelo deseado para su mejor funcionamiento y provisión de bienestar. A partir del reconocimiento de los asuntos de mayor relevancia para el buen gobierno de estos territorios, tales como la compacidad y las estructuras relacionales, hace un análisis comparativo entre la realidad institucional metropolitana española y la alemana, para abordar el análisis detenido, minucioso, de las tres áreas metropolitanas seleccionadas.

Este trabajo es gratificante porque nos acerca la realidad alemana, tan abrumadora en su construcción, pero también porque nos recuerda el valor de las investigaciones con contenido, que parten de una valoración crítica del marco teórico, que disecan realidades interesantes, y que concluyen con formulaciones y propuestas que pueden ser inspiradoras para los procesos que debemos abordar en España sin tardanza.

### Índice de contenidos:

- I. Gobernanza y planificación territorial: elementos clave para el desarrollo sostenible de las áreas metropolitanas
- II. Las respuestas a los retos de la cuestión metropolitana: valorización sintética de las prácticas de gobernanza y planificación territorial en Europa
- III. Gobernanza metropolitana y planificación territorial en Alemania: aspectos generales
- IV. Análisis del área metropolitana de Stuttgart: *el Verband Region Stuttgart* (el modelo de mancomunidad plurifuncional con legitimación política directa)
- V. El análisis del área metropolitana de Hannover: *la Region Hannover* (el modelo de la creación de un nuevo ente territorial local de escala subregional con legitimación política directa)
- VI. El área metropolitana de Frankfurt: análisis del *Regionalverband Frankfurt Rhein-Main* (el modelo de mancomunidad plurifuncional sin legitimación política directa)
- VII. Conclusiones finales para un replanteamiento de la cuestión metropolitana en España

**Andreas HILDENBRAND SCHEID** es Doctor por la Universidad de Sevilla y profesor asociado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de esta Universidad. Asimismo es funcionario del Cuerpo Superior Facultativo de Geógrafos de la Junta de Andalucía.

Juan REQUEJO LIBERAL

Consultor de planificación Arenal Grupo Consultor y en Asistencias Técnicas Clave

**Hacia el centenario de la Ciudad Universitaria de Madrid a sus 90 años** Carolina RODRÍGUEZ-LÓPEZ & Jara MUÑOZ HERNÁNDEZ (Eds.). Madrid 2018; 370 pp; Ediciones complutense, Precio 19 €. ISBN 978-84-669-3582-1.

Este libro recoge las principales y más recientes investigaciones de diversos autores sobre la génesis, construcción y actual vigencia del primer campus universitario madrileño. Nacido en 1927 e inaugurado parcialmente en 1933, fue uno de los proyectos más modernos y modernizadores de la España del momento y es un escenario próximo al centro de la capital, mucho más cercano en vivencia y en cotidianidad que lo que las fronteras físicas y, sobre todo, mentales a veces nos permiten apreciar.

La Ciudad Universitaria de Madrid comenzó su andadura durante una monarquía —en 1927—; vio inaugurar sus primeros edificios bajo una república —en 1933—; fue frente estable de guerra en los tres años que se alargó la contienda civil en España —de 1936 a 1939—; se reconstruyó en los primeros años del franquismo y de la posguerra y en ella, con el correr del tiempo durante la dictadura, se pasó de acoger desfiles militares, misas de campaña y actos de adhesión falangista a servir de escenario a manifestaciones estudiantiles pidiendo la libertad que el régimen anulaba. Los años 80 trajeron a España, también desde el campus, los episodios de libertad que se conformaron como base de todo un proceso histórico y los 90 dejaron su sello en él al calor de las obras y reformas que la mejora económica alimentaba. El campus ha acogido y acoge grandes eventos deportivos, visitas de mandatarios internacionales y notables científicos; es el espacio para la reivindicación laboral, la expresión artística y la reclamación de derechos y libertades. La Ciudad Universitaria es, sin duda, un magnífico ejemplo para estudiar la historia del siglo XX y es también un excelente receptor y contenedor de nuestra historia vivida.

Se reúnen investigaciones que ven la luz aquí por primera vez y que aspiran a dar a conocer el campus y a incentivar la investigación ante su próximo centenario

### Índice del libro:

*Hacia el centenario*  
Carlos Andradas Heranz

*Historia y vidas: la Ciudad Universitaria de Madrid*  
 Carolina Rodríguez-López  
 Jara Muñoz Hernández

*La Ciudad Universitaria de Madrid (1927-1931)*  
 Isabel Pérez-Villanueva Tovar

*La Ciudad Universitaria de Madrid: precedentes y proyecto de un ámbito urbano*  
 José Luis González Casas  
 Javier Ortega Vidal

*La Escuela de Ingenieros Agrónomos en La Florida-Moncloa*  
 Jara Muñoz Hernández

*Fuentes documentales para el estudio de la Ciudad Universitaria en el Archivo General de la UCM*  
 Isabel Palomera Parra

*Conexión Nueva York-Madrid: Archer M. Huntington y la Ciudad Universitaria*  
 Patricia Fernández Lorenzo

*Cultura, intelectuales y Universidad en España al llegar la II República*  
 Antonio López Vega

*La Facultad de Filosofía y Letras de Madrid entre 1933 y 1936*  
 Santiago López-Ríos

*La Ciudad Universitaria en guerra: combates y combatientes*  
 Fernando Calvo González-Regueral

*Rutas de guerra en la Ciudad Universitaria*  
 Antonio Morcillo López

*Ruina y reconstrucción: la Ciudad Universitaria en la posguerra*  
 Carolina Rodríguez-López

*Movilización estudiantil en el final del franquismo y en la transición: la Ciudad Universitaria de Madrid como escenario*  
 Eduardo González Calleja

**Carolina RODRÍGUEZ-LÓPEZ** Es profesora titular en la Universidad Complutense de Madrid. Sus líneas de investigación incluyen la historia de las universidades, de la historiografía, del turismo, de las emociones y de los exilios. Dirige CIAN-Revista de Historia de las Universidades y el Centro de Interpretación de la Ciudad Universitaria. Entre sus publicaciones recientes destacan el dossier "Las Universidades europeas bajo las dictaduras" (Ayer, 101, 2016) y el catálogo de la exposición Paisajes de una guerra: la Ciudad Universitaria de Madrid de la que fue comisaria en 2015.

**Jara Muñoz Hernández** es arquitecta y prepara su tesis doctoral sobre la Escuela de Agrónomos y la finca de la Florida como espacio original para el desarro-

llo de la Ciudad Universitaria dentro del programa en patrimonio arquitectónico de la Escuela Superior Técnica de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid. Diseñó la exposición Paisajes de una guerra: la Ciudad Universitaria de Madrid, así como otros proyectos vinculados con el Centro de Interpretación de la Ciudad Universitaria.

Mª José HERNÁNDEZ SÁNCHEZ  
 Ministerio de Fomento

**Urbanismo y vivienda protegida en Andalucía**  
 Alejandro Javier CRIADO SÁNCHEZ (Director). 2011; 17 x 24 cm; 274 pp; Editorial Fundación FYDU [www.courourbanismo.com](http://www.courourbanismo.com), ISBN 978-84-615-0070-3

La Fundación FYDU publicó en el año 2011 este manual que aborda la materia de la vivienda protegida desde una perspectiva original, como es la urbanística. La publicación la dirigió el abogado urbanista y presidente de la Fundación FYDU Alejandro Criado y contó con la colaboración de varios autores expertos en la materia.

El manual además es el resultado de la publicación de gran parte de las ponencias de las dos jornadas organizadas sobre la vivienda protegida con el Ayuntamiento de Marbella en 2009 y con el Ayuntamiento de Málaga en 2010.

Es un trabajo sobre la vivienda protegida, no sólo desde la perspectiva económica de las ayudas nacionales y autonómicas existentes, sino sobre todo, desde la perspectiva del urbanismo, es decir, de sus orígenes, tanto respecto al planeamiento como su ejecución.

Además, se pretende facilitar el trabajo a la administración y a los profesionales.

#### Contenidos:

I. Título I. La Vivienda Protegida  
 Capítulo 1. Régimen jurídico de la vivienda protegida.  
 Capítulo 2. La planificación nacional en materia de vivienda: el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2008-2011.  
 Capítulo 3. La planificación de Andalucía en materia de vivienda: el Plan Andaluz de vivienda y rehabilitación 2009-2012.  
 Capítulo 4. La desclasificación de la vivienda protegida y la conversión de la vivienda libre en protegida.

Título II. Diseño y Edificación de la Vivienda Protegida  
 Capítulo 5. La normativa de diseño de la vivienda protegida en Andalucía

Título III. Aspectos urbanísticos de la Vivienda Protegida

## Libros y Revistas

Capítulo 6. El Decreto 11/2008.  
Capítulo 7. El aprovechamiento en los planes para la vivienda protegida.  
Capítulo 8. La gestión indirecta de suelo y edificación de la vivienda protegida mediante el agente urbanizador.

Título IV. Los aspectos prácticos de la Vivienda Protegida  
Capítulo 9. Guía básica para el desarrollo de una promoción de vivienda protegida.

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

**Derecho urbanístico básico.** Alejandro CRIADO SÁNCHEZ. 2016; 26 x 21 cm; 120 pp; Editorial Fundación FYDU. Precio: 20 €  
[www.cursourbanismo.com](http://www.cursourbanismo.com). ISBN 978-84-617-5550-9

Este libro es prácticamente único en la explicación básica del Derecho Urbanístico, siendo su principal aportación servirse para dicha explicación de un ejemplo práctico, el desarrollo urbanístico de la urbanización "Cerro Manzano" de Montilla, promovido por don José Baena Espejo, utilizando datos y planos reales de un plan parcial elaborados para este libro por el arquitecto Marco Antonio Toledo. El libro está orientado a estudiantes universitarios, por tener la visión práctica que requieren los Planes de Bolonia, pero también a profesionales, que en poco tiempo podrán tener una visión general del Derecho Urbanístico.

### Contenidos:

Introducción del autor.

Un ejemplo práctico: el terreno de Don Jose Baena Espejo en Montilla.

Lección 1. La Ordenación del Territorio  
Lección 2. El Derecho Urbanístico y la Propiedad del Suelo  
Lección 3. El Planeamiento Urbanístico  
Lección 4. La Ejecución del Planeamiento  
Lección 5. La Edificación y la Disciplina Urbanística

Epílogo.

### Bibliografía.

**Alejandro Javier CRIADO SÁNCHEZ** es doctor en Derecho y abogado especializado en Derecho Urbanístico ejerciente en Marbella. Premio extraordinario de doctorado. Ha impartido docencia en varias Universidades y ha sido ponente en un buen número de jornadas, congresos y cursos de posgrado. Autor y coautor de libros sobre Urbanismo como: "El agente urbanizador en el Derecho Urbanístico español", Editorial Reus, 2005; "Urbanismo y Vivienda protegida en Andalucía", Fundación Fydu, 2011 o "Derecho Urbanístico en España", Fundación Fydu, 2017.

nístico en España", Fundación Fydu, 2017.

M<sup>a</sup> José Hernández Sánchez  
Ministerio de Fomento

**Disciplina Urbanística en Andalucía.** Alejandro CRIADO SÁNCHEZ & Miguel CORCHERO. 2017; 15 x 21 cm; 120 pp; Editorial Fundación FYDU. Precio: 30 € [www.cursourbanismo.com](http://www.cursourbanismo.com), ISBN 978-84-697-6983-6

Este trabajo analiza el régimen de la disciplina urbanística teniendo en cuenta la protección del urbanismo y territorio tanto desde el punto de vista administrativo como penal. Una obra práctica muy útil para empleados públicos o profesionales que para los que quieren adentrarse en la Disciplina Urbanística.

El objetivo del libro es un análisis de las infracciones urbanísticas desde la perspectiva administrativa y penal, así como desde la perspectiva del particular como de las autoridades y funcionarios. Desde la perspectiva administrativa, la lección 1 aborda extensamente la inspección urbanística. También desde esa misma perspectiva las lecciones 2 y 3 analizan la protección de la legalidad urbanística, infracciones y sanciones. Las lecciones 4 y 5 abordan la perspectiva penal de las infracciones urbanísticas, los delitos contra la ordenación del territorio y el urbanismo y los de prevaricación urbanística, especialmente en su versión omisiva, la que más preocupa a autoridades y funcionarios. Como cierre de la materia de las infracciones urbanísticas, se aborda en la lección 6 sus consecuencias a largo plazo sobre su posible regularización, abordando el Decreto 2/2012 autonómico y la Ley Nacional de Suelo, cuya regulación es bastante mejor que la autonómica y por ello la que más se utiliza.

### Contenidos:

Lección 1. La inspección urbanística.  
Lección 2. La protección de la legalidad urbanística.  
Lección 3. Infracciones y sanciones urbanísticas.  
Lección 4. Los delitos urbanísticos.  
Lección 5. La prevaricación urbanística.  
Lección 6. Edificaciones y asentamientos irregulares en suelo no urbanizable.

**Alejandro Javier CRIADO SÁNCHEZ** es doctor en Derecho y abogado especializado en Derecho Urbanístico ejerciente en Marbella. Premio extraordinario de doctorado. Ha impartido docencia en varias Universidades y ha sido ponente en un buen número de jornadas, congresos y cursos de posgrado. Autor y coautor de libros sobre Urbanismo como: "El agente urbanizador en el Derecho Urbanístico español", Editorial Reus, 2005; "Urbanismo y Vivienda protegida en Andalucía", Fundación Fydu, 2011 o "Derecho Urbanístico en España", Fundación Fydu, 2017.

**Miguel CORCHERO** es doctor en Derecho y abogado especialista en Urbanismo y Administración Local

ejerciente en Extremadura y Castilla y León. Ha publicado más de 18 libros sobre urbanismo, consumo, turismo y administración local y más de 100 artículos en revistas especializadas.

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

**Vida y obra de Le Corbusier.** Jean-Louis COHEN. Barcelona, 2018; 240 pp 17,5 x 24,5 cms Cartoné; Editorial Gustavo Gili, S.L., Precio

Una ciudad natal dedicada enteramente a la manufactura de relojes, una infancia marcada por la sombra del hermano mayor, el encuentro crucial con su profesor de dibujo y más tarde con los hermanos Perret, la transformación en 'arquitecto-consultor para todo lo relativo a la decoración', la amistad con Ozenfant y la fundación de una revista, la conquista de París, los libros, Joséphine Baker, la II Guerra Mundial, la relación con su madre, Nueva York, la India...

Jean-Louis COHEN nos brinda en estas páginas una sorprendente biografía ilustrada que recomponen el complejo rompecabezas emocional, vivencial e intelectual de Le Corbusier a través de un mosaico políédrico de breves episodios vitales. Un viaje en el que acompañamos al arquitecto franco-suizo a lo largo de su vida, y en el que los testimonios fotográficos —muchos de ellos inéditos hasta la fecha— y sus propias palabras —de euforia, de duda, de desilusión— adquieren tanto protagonismo como la incisiva mirada de Cohen.

#### Contenidos:

Introducción. El planeta como obra  
1887 – 1906 En el país de los relojes  
1907 – 1912 El grand tour de occidente a oriente  
1913 – 1924 A la conquista de París: de Jeanneret a Le Corbusier  
1925 – 1940 El experto volador y las grandes obras  
1940 – 1950 Una segunda juventud  
1951 – 1958 Pasajes a la India  
1950 – 1957 La fábrica y el archipiélago  
1958 – 1965 Retornos y remordimientos

Origen de los textos  
Bibliografía  
Origen de las ilustraciones

**Jean-Louis COHEN** es historiador de la arquitectura y arquitecto. Profesor en el Instituto Francés de Urbanismo de la Universidad de París 8 y el Institute of Fine Arts de la Universidad de Nueva York, ha publicado numerosos libros sobre la arquitectura del siglo XX, entre otros Le Corbusier: an *Atlas of Modern Landscapes* (2013) y *Mies van der Rohe* (1994).

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

**Derecho del Territorio.** Marcos VAQUER CABALLERÍA. Valencia, 2018. 1<sup>a</sup> Edición, 161 págs, Rústica, Castellano, 19,90€, Tirant Lo Blanch, Colección administrativo práctico, ISBN: 9788491901280.

El libro que se reseña constituye un auténtico y certero prisma de observación de la problemática que afecta al territorio, en el que se produce —como el profesor VAQUER poner de manifiesto desde las primeras páginas— un incesante y desordenado caudal de impactos humanos, biológicos o tecnológicos, entre otros muchos.

El autor del trabajo reflexiona sobre dicha situación y trata de ofrecer fórmulas de racionalización de las políticas públicas, ordenando los pilares básicos de que dispone el Derecho para su consecución.

En ese sentido, si bien el libro se denomina Derecho del territorio, personalmente creemos que es una rúbrica excesivamente modesta, pues identifica, define y desarrolla las bases necesarias para lograr una mayor efectividad de las políticas públicas con impacto sobre aquél, y que se aglutinan bajo una certeza expresión: el Gobierno del territorio.

Una expresión que, lejos de estar vacía de contenido, el autor llena de sustantividad propia. No en vano en libro está dedicado al maestro Luciano Parejo Alfonso, precursor y autoridad indiscutible de la racionalización jurídica de las políticas públicas sobre el suelo, el urbanismo y el territorio, y de su conceptualización como espacio colectivo (Vid entre otros muchos La construcción del espacio, 155 pp. Tirant Lo Blanch 2013).

Desde su primera página el libro ofrece un apabullante conocimiento bibliográfico pluridisciplinar y en diversas lenguas, y así contiene referencias- acertadas siempre- a autorizadas fuentes de la economía, sociología, geografía, política, biología, y como no de la arquitectura y el derecho.

Entre ellas las del propio autor, pues el libro se fundamenta y representa una madura evolución del dilatado trabajo intelectual que VAQUER ha venido plasmando en espléndidos trabajos previos. Así, por citar tan sólo algunos: *La eficacia y efectividad del derecho a la vivienda en España*, Madrid, 2011; "El territorio (una aproximación a su concepto en el Derecho Público)", en VVAA (Parejo Alfonso y Vida Fernández, coord.): *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI. Libro homenaje al profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, Tomo II*, Tirant Lo Blanch, 2017).

Con este planteamiento, el trabajo se centra en primer lugar en el territorio en cuanto concepto de Derecho Público. En el Capítulo I el autor explica dicho concepto: un espacio colectivo cuyo tratamiento por los distintos saberes científicos ha sido fragmentario, centrado en distintos protagonistas y sin tener en cuenta todos los elementos que lo componen.

VAQUER considera por ello necesario mejorar este tratamiento, partiendo de una visión más amplia del territorio, cuyo sustrato es el suelo pero que está integrado además por otros elementos como el espacio marino, el aire y el agua.

A su juicio, a la vista de las distintas tensiones a que se enfrenta el territorio se hace preciso modernizar su gobierno, racionalizando mediante un diseño multinivel las políticas públicas que ordenan su utilización.

En el Capítulo II el libro se centra en la perspectiva institucional del territorio, efectuando un acertado análisis de la superación del territorio como espacio delimitador de las competencias estatales, fundamentalmente a partir de la integración nacional en estructuras organizativas de ámbito superior, como es el caso de la Unión Europea. Simultáneamente, además, las políticas públicas sobre territorio se ejercen por distintos escalones de multigobierno, que coinciden sobre el mismo espacio físico, lo que exige un esfuerzo de racionalización que está lejos de ser alcanzado.

Por ello, como explica ya el Capítulo III del libro, resulta imperativo insistir en el principio guía que vertebría cada uno de los distintos niveles de poder sobre el territorio: el de cohesión o solidaridad territorial.

Un principio íntimamente ligado según el autor a la cohesión social pero con el que no se debe confundir a pesar de estar íntimamente conectados, hasta el punto de que la cohesión territorial se convierte en medio para alcanzar una mayor cota de la primera.

Así, la cohesión social gira en torno a la existencia de un nivel de bienestar adecuado y similar entre los ciudadanos, con independencia de su capacidad económica o condicionales personales a partir del acceso a servicios básicos esenciales y de su garantía para futuras generaciones.

En cambio, la cohesión territorial supone “considerar las necesidades de las generaciones futuras en las políticas con incidencia territorial y, en consecuencia, dar pie al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible” (p.37).

No obstante, como se acaba de indicar, entiende VAQUER que ambos conceptos están profundamente conectados hasta el punto de que cohesión o solidaridad territorial constituye un medio de la cohesión social pues garantiza la disponibilidad y disposición adecuada de las infraestructuras y servicios en el conjunto del territorio.

Con todo, el autor reconoce las dificultades de lograr exitosamente una ordenación adecuada de las políticas con incidencia sobre el territorio, incluso conociendo la necesidad de garantizar la cohesión territorial.

Como se explica ya en el Capítulo IV, a dicha dificultad contribuyen los fenómenos de extraterritorialidad de normas y actos, cuyos efectos se producen más

allá de las artificiosas fronteras sobre las que actúan las instituciones que los adoptan, lo cual acontece no únicamente a nivel internacional sino también internamente.

Así, por ejemplo, la simple decisión de realizar una carretera tiene efectos en el entorno inmediato como consecuencia de la continuidad espacial, afectando al acceso a otras infraestructuras, bienes y servicios exteriores al ámbito territorial de la institución que la acomete. Igualmente acontece desde el momento que un plan de urbanismo decide acometer un crecimiento urbanístico exponencial en un municipio, lo que impacta sin duda en el acceso a bienes y servicios de sus habitantes pero igualmente de los de municipios cercanos.

En este sentido, en el central Capítulo V del Libro se efectúa un diagnóstico de los problemas que actualmente acucian al gobierno del territorio, o como destaca expresivamente VAQUER su actual situación de desgobierno.

A esta situación vienen contribuyendo diversos factores, algunos de los cuales son síntomas en sí mismo de dicho desgobierno: el crecimiento económico irracional -desprovisto de un análisis previo de las necesidades sociales reales, como evidencia la proliferación de crecimientos urbanos dispersos o la construcción de grandes infraestructuras desaprovechadas-, con la consiguiente degradación ambiental; la segregación espacial de la población por sus niveles de renta, cuando no incluso raciales, el desaforado tecnicismo y complejidad del urbanismo, así como su falta de adaptación a postulados más avanzados, cuando no su utilización para su propia defraudación e incluso la incursión en prácticas corruptas; la discordancia entre las políticas territoriales y sectoriales, que se han ido imponiendo, y la infravaloración de la planificación territorial o, en fin, la persistente indisciplina urbanística.

Dada la situación actual VAQUER, en lo que consideramos la propuesta central de su excelente libro, propone el impulso del Gobierno del territorio como política propia y diferenciada de la ordenación del territorio y del urbanismo, así como de su propia concepción como medio propio –el territorio- para el despliegue de todo el sistema económico social.

Entiende de este modo el autor (pp. 71 y ss) que dicha noción tiene un arraigado parangón en los países de nuestro entorno y, lo que es a nuestro juicio parecer más trascendental, encaja adecuadamente en el actual sistema de distribución competencial.

El gobierno del territorio serviría así para superar la errática atribución normativa a las Comunidades Autónomas tanto de la ordenación del territorio como del urbanismo, y sobre todo el subterfugio para justificar las competencias estatales en títulos competenciales sectoriales –como infraestructuras- que paradójicamente sirven para justificar la prevalencia ex artículo 149.1.3 CE de planes y proyectos suyos sobre el dise-

ño territorial que puedan haber realizado aquéllas. Es decir, como indica expresivamente el autor, *el Estado no puede ordenar el territorio pero sí puede desordenarlo*.

Por ese motivo, sostiene con encomiable finura jurídica VAQUER, que la atribución al Estado de una política global y multinivel de gobierno del territorio, sería posible a partir de los títulos competenciales sectoriales en materia de infraestructuras y telecomunicaciones, y desde luego de los transversales en materia de medio ambiente (artículo 149.1.23 CE) y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13 CE).

Dicha política permitiría así coordinar las políticas sectoriales con incidencia territorial y en particular en materia de infraestructuras, como demanda la Estrategia Territorial Europea, fijar estrategias generales para una auténtica ordenación del territorio, a concretar por las Comunidades Autónomas, si bien alejada de su mera reproducción de un urbanismo supralocal o de la simple fijación de los usos del suelo y, finalmente, retomar el protagonismo que merece el urbanismo pero desprovistos de defectos que actualmente lo anquilosan para adaptarse a las necesidades vigentes.

En este deseable contexto de auténtico gobierno del territorio adquiere, indica VAQUER, un protagonismo destacado el principio nuclear de desarrollo territorial sostenible; principio que permite una adecuada utilización del territorio de forma equilibrada con su preservación y las necesidades reales actuales de aprovechamiento de todos los elementos, para así garantizarla además a futuro.

Un principio, además, que tuvo definitivo espaldarazo a través de concretos mandatos en la entonces Ley 8/2007, de 28 de mayo de Suelo, hoy mantenidos en el Texto Refundido de dicha y de Rehabilitación urbanística (Real Decreto-Legislativo 7/2015, de 30 de octubre) y en la previa y vigente legislación de ordenación territorial y urbanística de todas las Comunidades Autónomas.

Desde esta perspectiva, indica VAQUER, *la sostenibilidad territorial y urbana no puede seguir siendo concebida como una opción válida de las leyes autonómicas más avanzadas y una invocación puramente nominativa de otras, sino que es una imposición directa de la Constitución, desarrollada por fin de forma amplia, aunque básica en la Ley estatal* (p.87).

Naturalmente, esta nueva dimensión y reconocimiento de un auténtico Gobierno del territorio, exige redimensionar adecuadamente a su vez la política en materia de ordenación del territorio y una mejor imbricación de las políticas sectoriales en materia de protección del patrimonio natural pero también del histórico artístico.

En los Capítulos VI y VII del libro aborda, respectivamente, dichas cuestiones.

Por lo que respecta a la ordenación del territorio, en el libro se efectúa un repaso de sus antecedentes, evolución y situación actual. Se reivindica a su vez su necesario protagonismo para que, conjuntamente con la planificación urbanística, cumpla su misión de auténtica ordenación espacial y se adapte a nuevas técnicas de control de eficacia, como la evaluación ex post de sus efectos.

En el libro se evidencian además las distorsiones que actualmente se están produciendo tanto por lo que respecta al propio sistema de planificación territorial por ser configurado, en general por todas las leyes autonómicas –salvo en algunos excepcionales casos– de forma semejante a la planificación urbanística, reproduciendo a su vez gran parte de sus males, imponiéndose a su vez a ellos al margen del interés local en presencia –reproduciendo así el esquema seguido desde el Estado en materia de infraestructuras respecto las autonómicas–, y con un tratamiento inadecuado de ciertos fenómenos.

Es el caso de los proyectos de interés regional, presentes en todas las leyes autonómicas, que suelen ser en general concebidos como instrumentos de ordenación del territorio cuando deberían serlo como claros ejemplos de urbanismo supramunicipal.

Finalmente, en el Capítulo VI se analiza el enfoque con que, en general, se plantea en las leyes autonómicas la planificación de espacios naturales protegidos, habitualmente superpuesta a la propia ordenación territorial –y por tanto de forma alejada de la visión holística y racional que se sustenta en todo el libro– cuando debería ser a la inversa, integrándose en la ordenación territorial todas las políticas con impacto territorial, incluida la adecuada ordenación de los espacios naturales, tal y como algunas leyes autonómicas timidamente efectúan.

Del mismo modo, bajo esa misma óptica debería integrarse la protección del patrimonio histórico artístico, que hasta la fecha ha continuado también su propio camino, de forma desligada a una visión completa e integral del territorio como espacio colectivo.

En fin, estamos convencidos de que el libro del profesor VAQUER constituye un trabajo imprescindible y de ineludible referencia para la búsqueda y perfeccionamiento de la implantación de todas las políticas públicas con incidencia territorial, y por ello que está llamado a desempeñar un papel destacado entre la literatura científica sobre la materia.

Daniel B. ENTRENA RUIZ  
Departamento de Derecho Público del Estado  
Universidad Carlos III de Madrid

**El Abecé de la teoría urbana.** José LUQUE & Izaskun ASEGUNOLAZA & Nuño MARDONES. Madrid, 2018. 24 x 25 cm. 239 pp., rústica de tapa blanda 23 euros. Editorial Biblioteca Nueva, S.L. ISBN 978-84-17409-30-5.

Aparece el libro "El abecé de la teoría urbana" coordinado por José Luque Valdivia y con la colaboración de Izaskun Aseguinolaza Braga y Nuño Mardones Fernández de Valderrama. La monografía es el resultado de una larga investigación que ha bebido directamente de los textos originales de los autores que presenta: un recorrido de más de 150 años de manuales, tratados y publicaciones sobre el Urbanismo, de muy diversos técnicos y con los más diversos enfoques disciplinares. Supongo que será conocida la publicación "Constructores de la ciudad contemporánea; aproximación disciplinar a través de los textos", también de Luque. En ella se exponía, de manera más extensa, gran parte de los textos que en esta ocasión recoge. Pero en la publicación actual ha preferido condensar lo anterior y recoger otros autores y manuales que faltaban, en un formato fácilmente legible, muy cuidado y de rápida comprensión.

Creo que es oportuno, en una presentación como ésta, realizar un breve análisis del porqué y para qué de estas publicaciones, así como de la investigación correspondiente; y pienso que estoy en condiciones de afrontar tal reto, puesto que yo mismo colaboré al principio de estos trabajos. La tarea respondía a un deseo concreto que comenzó al final de la década de los ochenta y que trataba de situar de manera más comprometida la arquitectura dentro de ese espacio más amplio que es el saber urbano: no en balde los investigadores han sido y son fundamentalmente profesores de escuelas de Arquitectura.

Como es conocido, en aquellos años se debatía la necesidad de atender a la forma urbana que parecía olvidada por haberse quedado anteriormente en fórmulas demasiado genéricas de coeficientes y densidades que no lograban definir la forma del espacio urbano. Se podría recordar a este respecto lo que señalaba Ezquiaga, que anotaba que en las sucesión de instancias del planeamiento no se producía una reflexión en términos de forma urbana, pero se hipotecaba la forma edilicia en base a decisiones de naturaleza abstracta (viabilidad, edificabilidad, estándares,...) (Ezquiaga, 1988). El debate estuvo abierto durante mucho tiempo, hasta que fue tomando cuerpo una convicción que aparecía como superadora, a saber que, en efecto, el urbanismo es un saber intrínsecamente interdisciplinar, pero, como consecuencia de ello, cada disciplina que interviene debería hacerlo según sus propias reglas y conocimientos. De aquí se derivaba la necesidad de conocer de manera más específica cuál sería la misión de la arquitectura en el urbanismo: qué elementos, qué criterios, qué técnicas responderían más acertadamente a esa tarea de la arquitectura.

Con este objetivo "in mente", LUQUE no sucumbió a la tentación inmediata de indagar teóricamente esa cuestión, sino que se planteó conocer lo que autores diferentes habían teorizado sobre el particular. Para ello era necesario, en primer lugar, realizar una recopilación de las diferentes teorías sobre el urbanismo que se hubieran dado en los últimos cien o ciento cincuenta años; teorías que vendrían dadas por los manuales, tratados, declaraciones y ensayos de los autores más conocidos por su repercusión en el mundo académico y profesional. Posteriormente, y una vez obtenida una síntesis de esas teorizaciones, la tarea consistiría en identificar, y por tanto en subrayar, aquéllas aportaciones que respondieran de manera más adecuada a la misión de la arquitectura dentro del marco urbanístico. Así enfocado, la investigación sobre este particular no sería una mera teoría personal, sino el resultado de la experiencia de muchos autores.

La publicación que se presenta es, evidentemente, la primera parte de aquel deseo. Solamente ello tiene un notable valor: proporciona una visión rápida y bastante completa para todo aquel que quiera profundizar en algún aspecto del urbanismo y no sólo en lo exclusivamente arquitectónico. Pero además, en cierta manera anuncia la segunda parte puesto que el lector podrá apreciar la existencia de un hilo conductor que, a pesar de ser muy sutil, evidencia el intento último del autor. Sin embargo, todavía es una tarea abierta para aquellos interesados en definir lo que se ha denominado misión de la arquitectura en el urbanismo.

### Índice de contenidos:

Presentación. Consiste en un prólogo muy breve donde explica la génesis de la investigación.

Textos del elenco. Incluye para cada uno de los textos del elenco, una reseña biográfica del autor, el contexto cultural y urbanístico en el que se publica el libro, su contenido y una valoración del papel desempeñado por el libro en la conformación de la disciplina urbanística. Los textos aparecen ordenados alfabéticamente por el autor y, cuando es el caso, por el año de publicación.

Índice temático de los textos. Consiste en una tabla donde se consigna el tipo de texto (tratado, manual, ensayo...) y el tema o tema que desarrolla (planeamiento regional, urban design, paisaje,...)

Bibliografía. Incluye junto con los textos elenco, los escritos artículos que son citados a lo largo del libro

**José LUQUE VALDIVIA** es arquitecto por la Escuela de Sevilla (1975) se doctoró en la ETS de Arquitectura de la Universidad de Navarra en 1995 con la tesis publicada. Ese año se incorporó como profesor de urbanismo en la ETSAUN. Ha sido coordinador-responsable del Diploma de la especialidad en Planeamiento y Desarrollo Urbanístico y, hasta su jubilación, profe-

sor agregado en el Área de Urbanismo de la Escuela. Coordinó la publicación *Constructores de la ciudad contemporánea. Aproximación disciplinar a través de los textos* (Dossat, Madrid, 2004).

**Izaskun ASEGUNOLAZA BRAGA** se graduó como arquitecta en la ETS de Arquitectura de la Universidad de Navarra, donde defendió su tesis doctoral sobre “la dimensión arquitectónica en el origen del Planning Británico” en 2007. Desde entonces compagina docencia y práctica profesional en el campo del planeamiento urbanístico. Es profesora adjunta del Área de Urbanística y Ordenación del Territorio del Departamento de Arquitectura de la UPV/EHU, donde imparte asignaturas relacionadas con el urbanismo y la gestión urbanística.

**Nuño Mardones FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA** es arquitecto por la Universidad de Navarra y allí mismo defendió su tesis “Planning y design. La disciplina y la práctica urbana británica, 1923-1968” en 2012. Desde entonces ha compaginado el ejercicio libre de la profesión con la actividad docente e investigadora en la ETSAUN. Ha sido profesor de diferentes asignaturas del título en Arquitectura así como de la especialidad de Planeamiento y Desarrollo Urbano. Actualmente es Profesor Ayudante Doctor en el Área de Urbanismo del Departamento de Teoría, Proyectos

José María ORDEIG CORSINI  
 Profesor de Urbanismo  
 Escuela de Arquitectura  
 Universidad de Navarra



# Acuse de recibo

Todas las publicaciones recibidas están catalogadas y disponibles para consulta en la Biblioteca General del Ministerio de Fomento:

<https://www.fomento.gob.es/WebOpaclInternet/abnetcl.exe/>

## 1. Arquitectura y vivienda

*Arquitectura COAM*: 373 febrero 2018 Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid  
*Paisagem e Ambiente*: 39/2017. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo  
*Pós: revista do programa de pós-graduação em arquitetura e urbanismo da fauusp*: 43 y 44/ 2017. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo

## 2. Ciencias Regionales, Geografía

*Cuadernos de Geografía*: 99, 2017 y 100, 2018, Universidad de Valencia, Facultad de Geografía e Historia Valencia  
*Cuadernos de Geografía-Revista Colombiana de Geografía*: Volumen 27 n.1 (en-jun 2018) Departamento de Geografía - Facultad de Ciencias Humanas- Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá  
*Documents d'Anàlisi Geogràfica*: 63/2 y 3 mayo-diciembre, 2017; 64/1 y 2 enero-agosto, 2018 Universitat Autònoma de Barcelona-Universitat de Girona.  
*Estudios Geográficos*: 282 y 283 enero- junio y julio-diciembre 2017. 284 enero-junio 2018. Instituto de Economía, Geografía y Demografía. Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Madrid.  
*Méditerranée*: revue géographique des pays méditerranéens: 127-2016, 128-2017, 129-2018. Presses Universitaires de Provence (PUP). Université d'Aix-Marseille.  
*Revista Geográfica de América Central*: 58, 59, 2017 Escuela de Ciencias Geográficas Universidad Nacional Heredia Costa Rica

*Revista Geográfica de América Central; Número Especial, I Semestre 2017* Escuela de Ciencias Geográficas Universidad Nacional Heredia Costa Rica

## 3. Economía urbana y regional

*CT Catastro*: 89, 90 y 91 abril-diciembre 2017 Dirección General del e. Ministerio de Hacienda y Función Pública.  
*Economistas*: 156/157 Extra/158 2017 Colegio de Economistas Madrid  
*Economistas*: 158/159 2018 Colegio de Economistas Madrid  
*La revue foncière. Terrains & territoire en débats*: 21 janvier-février 2018. Compagnie dédition foncière, SAS  
*Revista de Estudios Regionales*: 110, septiembre-diciembre 2017. Universidades de Andalucía, Málaga  
*Revista de Estudios Regionales*: 111, enero-abril 2017. Universidades de Andalucía, Málaga  
*Revista de la CEPAL*: 122 /2017 y 123 y 124/2018 Naciones Unidas Santiago de Chile

## 4. Medio ambiente

*Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente*. Centro de Publicaciones (2016): *Memoria agricultura y pesca, alimentación y medio ambiente en España 2016*. DVD

## 5. Sociología urbana y regional

*Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*: 249 y 250/2018 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid

## Libros y Revistas

*Revista Crítica de Ciências Sociais*: 114/2017. Centro de Estudos Sociais Coimbra  
*Revista Crítica de Ciências Sociais*: 115/2018. Centro de Estudos Sociais Coimbra  
*Revista de Ciencias Sociales*, 155 a 159 (I, II, III y IV), 2017. Universidad de Costa Rica

### 6. Urbanismo

*Ciudad Sostenible Resiliente e Innovadora*: 33, 2018 cuatrimestre 1. Información y Contenidos para la Sostenibilidad. ICS Comunicación. Madrid  
*Ciudades*: 20, 2017 Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid  
*Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*: 319, 320, 321, 322 enero-marzo 2018 RDU Revistas Especializadas, S.L. Madrid  
*Urbanisme, ville/société/cultures*: 408, 409 abril-julio 2018 y n° 64 Hors-série. SARL Publications d'arquitecture et d'urbanisme, París.  
*Urbano*: 32 noviembre 2015 y 33 mayo 2016 Universidad del Bío Bío Concepción Chile

### 7. Varios

*Anuario de Estudios Centroamericanos*: 43 2017 Universidad de Costa Rica  
*Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad*

*Autónoma de Madrid*: 21 (2017) "Los derechos fundamentales en la relaciones entre particulares" Cristina Izquierdo & J.M. Rodríguez de Santiago. Universidad Autónoma Madrid

*Consejo Económico y Social España*. Colección Informes: 3-2018 El futuro del trabajo. Madrid  
*IM. Informe Mensual*: 416, 417 y 418, octubre a diciembre 2017, CaixaBank, Barcelona.  
*IM. Informe Mensual*: 419 a 424 enero-junio 2018, CaixaBank, Barcelona.

*Revista de Filología y Lingüística de la Universidad de Costa Rica*: 43-1 y 2, julio-diciembre 2017 y 44-1, abril-septiembre 2018 Universidad de Costa Rica

*Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica*: 147 – Enero-abril 2018 Universidad de Costa Rica

*Revista Universitaria*: 145, 146, 147, 148, 149 y 150. Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago Chile

# Índices de CIUDAD Y TERRITORIO

## Estudios Territoriales

### Vol. L Año 2018

### Números 195 a 198 (cuarta época)

1. **Índice cronológico:** con los artículos publicados en los cuatro números aparecidos, siguiendo su orden de inserción en la Revista, incorporando:
  - numérico correlativo que se les ha atribuido en el conjunto de ÍNDICES CRONOLÓGICOS de la cuarta época (desde 2010)
  - el título del trabajo
  - el nombre y apellidos de sus respectivos autores
  - el n.º de CYTET
  - su paginación dentro del volumen (año)
  - descriptores que se han utilizado para remitir a ellos en el correspondiente **índice de materias**.
2. **Índice onomástico de autores:** recoge la ordenación alfabética por apellidos de los colaboradores de estos volúmenes de la Revista, remitiéndose a su respectivo trabajo mediante la referencia del mismo Índice cronológico.
3. **Índice de materias/descriptores:** mediante las referencias numéricas se remite a los correspondientes artículos del Índice cronológico.

El Secretario de la Revista CyTET  
Madrid, diciembre de 2018

#### 1. Índice cronológico de números y artículos

Nº 195, VOL XL. Primavera 2018

- PRESENTACIÓN
- 461 «25 años de Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales»  
**Rafael MATA OLMO**  
**191:** 5-7. Descript.: Presentaciones
- ESTUDIOS
- 462 «Planificación estratégica territorial y alteraciones del plan general»  
**María Jesús ROMERO ALOY & Vicente VIDAL CLIMENT**  
**195:** 7-20. Descript.: Planificación estratégica

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

- 463 «Stepping Stones, nuevo paradigma de territorio y urbanización: la ciudad desde fuera»  
**Rubén PESCI**  
**195:** 21-32. Descript.: Mercado. Crecimiento urbano fractal. Insustentabilidad. Ciudad y territorio. Economía local. Desarrollo microregional. Pequeños núcleos. Ciudades intermedias.
- 464 «Planeamiento urbanístico y suburbanización irregular en el litoral andaluz: directrices y recomendaciones para impulsar la integración urbano-territorial de asentamientos»»  
**Pedro GÓRGOLAS MARTÍN**  
**195:** 33-52. Descript.: Dominio territorial del litoral andaluz. Asentamientos irregulares. Integración urbano-territorial. Ordenación urbanística.

## Libros y Revistas

- 465 «La (des)regulación territorial del crecimiento del alojamiento turístico. El ejemplo de Lanzarote, Islas Canarias (1991-2008)»  
**Juan Manuel PARRENO CASTELLANO & Alejandro GONZÁLEZ MORALES & José Ángel HERNÁNDEZ LUIS**  
191: 53-70. Descript.: Ordenación territorial. Turismo. Alojamiento. Moratoria. Lanzarote.
- 466 «El cohousing como una alternativa a las nuevas dinámicas de habitar en la ciudad de Madrid»  
**Anaís GARCÍA PÉREZ & Luis MOYA GONZÁLEZ**  
195: 71-84. Descript.: Nuevas dinámicas de habitar. Cohousing. Tipología de vivienda. Vivienda social colaborativa.
- 467 «El patrimonio urbano como oportunidad para recualificar las periferias metropolitanas: especial referencia a Madrid»  
**José María DE UREÑA & José María CORONADO**  
195: 85-100. Descript.: Recualificación urbana. Periferia metropolitana. Patrimonio. Actividades terciarias. Mezcla grupos.
- 468 «Isla de calor nocturna estival y confort térmico en Madrid: avance para un planeamiento térmico en áreas urbanas»  
**Fernando ALLENDE ÁLVAREZ & Felipe FERNÁNDEZ GARCÍA & Domingo RASILLA ÁLVAREZ & Jorge ALCAIDE MUÑOZ**  
195: 101-120. Descript.: Isla de calor urbana. Temperatura fisiológica equivalente. Olas de calor. Sistemas de información geográfica. MODIS. Madrid.
- 469 «A propósito de la prevalencia de la evaluación ambiental de planes: el Sector Cala Mosca en Orihuela (Alicante)»  
**Mercedes ALMENAR-MUÑOZ**  
195: 121-134. Descript.: Órgano ambiental. Administración ambiental. Legislación ambiental. Evaluación ambiental. Planeamiento ambiental.
- OBSERVATORIO INMOBILIARIO
- 470 «La recuperación económica refuerza el ciclo de la vivienda»  
**Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ**  
195: 135-154. Descript.: Mercado inmobiliario español.
- DOCUMENTACIÓN
- 471 **Crónicas. «La construcción de la agenda urbana española en el marco de otras políticas urbanas nacionales en Europa»**  
**Eduardo DE SANTIAGO RODRÍGUEZ**  
195: 155-156. Descript.: Agenda Urbana. Políticas Urbanas. Europa. Jornadas.
- 472 «La gobernanza urbana y el desarrollo urbano sostenible e integrado»  
**Omar BOUAZZA ARIÑO**  
191: 157-158. Descript.: Gobernanza urbana. Desarrollo sostenible. Desarrollo urbano integrado. Jornadas.
- 473 «Crónica Jurídica»  
**Omar BOUAZZA ARIÑO**  
195: 159-161. Descript.: Normativa jurídica.
- Nº 196, VOL XL. Verano 2018
- PRESENTACIÓN
- 474 «Presentación»  
**Rafael MATA OLMO**  
196: Descript.: Presentaciones.
- ESTUDIOS
- 475 «Paradigmas y tendencias en la organización del espacio rururbo: una revisión teórica»  
**Edisson CASTRO ESCOBAR & Marisol GONZÁLEZ GONZÁLEZ & Claudia MUNÉVAR QUINTERO**  
196: 187-200. Descript.: Contraurbanización. Migraciones internas. Metropolización. Rururbanización.
- 476 «Transformaciones urbanas y grandes eventos en Italia y España a partir de 1992»  
**Francesco GASTALDI & Federico CAMERÍN**  
196: 201-2016. Descript.: Grandes eventos. Transformación urbana. Italia. España.
- 477 «Espacios Naturales Protegidos y Ordenación del Territorio en Andalucía: hitos de un desencuentro estructural»  
**Alfonso MULERO MENDIGORRI**  
196: 217-234. Descript.: Espacios Naturales Protegidos. Ordenación del Territorio. Andalucía. Política Medioambiental.
- 478 «Transformaciones del modelo de gestión del espacio público de Barcelona»  
**Marc PRADEL MIQUEL & Víctor CLIMENT SANJUÁN**  
196: 235-248. Descript.: Espacio público. Diversidad. Gobernanza urbana. Civismo.
- 479 «El impacto territorial de los complejos deportivos municipales. Ejemplo de la Comarca del Baix Llobregat»  
**Laureà FANEGA MACÍAS & Francesc SOLANELLAS DONATO**  
196: 249-262. Descript.: Instalaciones deportivas municipales. Ubicación. Movilidad. Gestión deportiva. Urbanismo.
- 480 «El proceso hacia la movilidad sostenible en Sevilla: centro histórico, peatones y ciclistas»  
**José Carlos VÁZQUEZ-HISADO**  
196: 263-276. Descript.: Accesibilidad. Movilidad. Peatonalización. Movilidad ciclista.
- 481 «Desarrollo urbanístico del campus de la Universidad de Navarra (1960-2010)»  
**Juan Ramón SELVA Royo**  
196: 277-292. Descript.: España. Campus universitario. Pamplona. Equipamiento urbano.

- Historia del urbanismo.
- 482 «La reducción de lo sostenible: políticas de vivienda subsidiada en Santiago de Chile»  
**Rodrigo HIDALGO DATTWILER & Voltaire ALVARADO PETERSON & Víctor JIMÉNEZ BARRADO**  
**196:** 293-306. Descript.: Políticas de sostenibilidad. Principios de equidad. Subsidios habitacionales.
- 483 «El centro urbano de México: su densificación, ¿un escenario adverso?»  
**Carlos Alberto TELLO SANTOS**  
**196:** 307-318. Descript.: México. Atracción urbana. Densificación. Centro urbano. Re-utilización.
- 484 «La última frontera: Hong Kong SAR, China»  
**Annao VINCENZA NUFRI & José Miguel FERNÁNDEZ GÜELL**  
**196:** 319-334. Descript. Hong Kong SAR. Frontier Closed Area. Planificación transfronteriza. Estudios de frontera. Segregación socio-espacial.
- ESTUDIOS COMPARADOS
- 485 «Estudio comparado de la regulación del Informe de Evaluación de Edificios (IEE) en la normativa autonómica vigente»  
**Eduardo DE SANTIAGO RODRÍGUEZ & María Consuelo JIMÉNEZ RENEDO**  
**196:** 335-356. Descript.: Informe de Evaluación de Edificios (IEE). Inspección Técnica de Edificios (ITE). Normativa Autonómica. Legislación. Deber de conservación.
- OBSERVATORIO INMOBILIARIO
- 486 «La construcción residencial recupera el protagonismo en la economía española»  
**Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ**  
**196:** 357-372. Descript.: Mercado inmobiliario español.
- EXPERIENCIAS
- 487 «La Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León (ERUCyL)»  
**Miguel FERNÁNDEZ-MAROTO & Enrique RODRIGO GONZÁLEZ**  
**196:** 375-383. Descript.: Mercado inmobiliario español.
- DOCUMENTACIÓN
- 488 Crónicas. «Primer Congreso Ibérico de Derecho Urbanístico» & El IX Foro Urbano Mundial: «Ciudades 2030, Ciudades para todos: implementando la Nueva Agenda Urbana»  
**Juli PONCE SOLÉ & Sonia HERNÁNDEZ PARTAL**  
**196:** 385-388.
- 489 La larga sombra de Chirico en la cultura del siglo XX»  
**Graziella TROVATO**  
**196:** 389-394.
- 490 «Crónica Jurídica»  
**Omar BOUAZZA ARIÑO**  
**196:** 395-397. Descript.: Normativa jurídica.
- Nº 197, VOL L. Otoño 2018
- PRESENTACIÓN
- 491 «25 años de Ciudad y Territorio .Estudios Territoriales»  
**Rafael MATA OLMO**  
**197:** 415-416. Descript.: Presentaciones.
- ESTUDIOS
- 492 «Balance de las políticas de gestión del riesgo de inundaciones en España: de las acciones estructurales a la ordenación territorial»  
**María Jesús PERLES ROSELLÓ & Jorge OLICINA CANTOS & Matías MÉRIDA RODRÍGUEZ**  
**197:** 417-438. Descript.: Gestión del Riesgo. Inundaciones. Ordenación del territorio. España.
- 493 «Viabilidad y sostenibilidad económicas del planeamiento urbanístico: ¿dos requisitos o un camino de enfoque?»  
**Álvaro CEREZO IBARRONDO & José Ignacio TEJERINA GONZÁLEZ**  
**197:** 439-454. Descript.: Planeamiento Urbano. Sostenibilidad. Viabilidad.
- 494 «Instrumentos territoriales para concretar derechos ciudadanos»  
**Fermín RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ & Alejandra BOTO ÁLVAREZ**  
**197:** 455-472. Descript.: Cooperación. Contratación. Cohesión territorial. Servicios sociales. Gestión territorial.
- 495 «Medida y valoración de la accesibilidad viaria en España: revisión de casos»  
**Carlos LÓPEZ-ESCOLANO & Ángel PUEYO CAMPOS**  
**197:** 473-486. Descript.: Accesibilidad. Red viaria. Cartografía. España.
- 496 «Aproximación a una metodología analítica de arquitectura dispersa. Zona de estudio: Comarca de Cogollos Vega, Granada»  
**Salvador UBAGO PALMA & Francisco LAMAS FERNÁNDEZ**  
**197:** 487-502. Descript.: Territorio. Arquitectura popular. Paisaje. Itinerario cultural. Valor patrimonial.
- 497 «Mapa de Riesgo Social de Zaragoza: herramientas complementarias para medir el potencial regenerativo de zonas vulnerables»  
**Jorge LEÓN-CASERO**  
**197:** 503-516. Descript.: Regeneración urbana. Indicadores de Vulnerabilidad. Riesgo de Exclusión Social. Áreas de Rehabilitación Inte-

- gral. Redes vecinales de cotidianeidad.
- 498 «Procesos de urbanización difusos y estructuras urbanas fragmentadas: el caso de Toledo (Castilla-La Mancha, España)»  
**Luis Alfonso ESCUDERO GÓMEZ**  
**197:** 517-538. Descript.: Urbanización. Estructura urbana. Fragmentación urbana. Toledo. Catastro.
- 499 «La imagen cinematográfica de la Plaza Mayor de Madrid»  
**Víctor AERTSEN & Agustín GÁMIR & Carlos MANUEL**  
**197:** 539-556. Descript.: Cine y ciudad. Espacios públicos. Plazas mayores. Madrid.
- 500 «Análisis de mitigación de ruido aeroportuario. El caso del aeropuerto internacional de Bogotá-El Dorado (Colombia)»  
**Óscar DÍAZ OLARIAGA**  
**197:** 557-576. Descript.: Polución acústica aeroportuaria. Mitigación del ruido. Mapa de ruido. Enfoque equilibrado. Colombia.
- ESTUDIOS COMPARADOS
- 501 «Herramientas en relación con la vivienda vacía en España. Estudio comparado»  
**María Teresa VERDÚ MARTÍNEZ**  
**197:** 577-608.
- OBSERVATORIO INMOBILIARIO
- 502 «El mercado de la vivienda se fortalece en 2018»  
**Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ**  
**197:** 608-626. Descript.: Mercado inmobiliario español.
- EXPERIENCIAS
- 503 «16ª Bienal de Arquitectura de Venecia: Lo generoso frente a lo genérico. En el Pabellón de España los becarios toman el mando»  
**Graziella TROVATO**  
**197:** 629-636.
- Nº 198, VOL L. Invierno 2018
- PRESENTACIÓN
- 504 «Trayectorias y recomposiciones metropolitanas en el sur de Europa después de la crisis»  
**José María FERIA TORIBIO & Nacima BARÓN & Laurent COUDROY DE LILLE**  
**198:** 647-650 Descript.: Presentaciones.
- ESTUDIOS
- 505 «Crecimiento urbano, crisis inmobiliaria y planificación metropolitana en España»  
**José María FERIA TORIBIO**  
**198:** 651-670 Descript.: Crecimiento urbano. Crisis. Planificación. Áreas metropolitanas es- pañolas.
- 506 «La metropolización pone a prueba el modelo francés de igualdad de los territorios»  
**Daniel BÉHAR**  
**198:** 671-678 Descript.: Metrópolis. Metropolización. Cohesión. Políticas territoriales
- 507 «Trayectoria y recomposición metropolitana post-crisis en Valencia ¿a la búsqueda de nuevos modelos?»  
**Joan Romero GONZÁLEZ & Julia SALOM-CARRASCO & Juan Miguel ALBERTOS PUEBLA & María Dolores PITARCH-GARRIDO & Carme MELO ESCRIBUEL**  
**198:** 679-696 Descript.: Recuperación post-crisis. Modelo económico social y territorial. Proyección internacional. Área Metropolitana de Valencia.
- 508 «Hacer la ciudad metropolitana: segregación residencial y políticas urbanas en el ámbito metropolitano de Barcelona»  
**Oriol NEL-LO COLOM**  
**198:** 697-716 Descript.: Segregación residencial. Mercado de la vivienda. Políticas públicas. Metropolitanización.
- 509 «Crisis griega: financiación de la vivienda y nuevas geografías en una metrópolis mediterránea, Atenas»  
**Eleni PATATOUKA & Guy BURGEL**  
**198:** 717-728 Descript.: Financiación. Endebamiento. Atenas.
- 510 «Grandes proyectos urbanos y desarrollos residenciales: del urbanismo de mercado a un nuevo modelo para Madrid»  
**Dolores BRANDIS GARCÍA**  
**198:** 729-746 Descript.: Grandes proyectos. Transformación urbana. Desarrollos residenciales. Periferias. Urbanismo neoliberal. Madrid.
- 511 «¿Qué reestructuraciones metropolitanas hubo en Italia durante la crisis? Roma y sus suburbios (Fiumicino)»  
**Dominique RIVIÈRE**  
**198:** 747-766 Descript.: Sistema urbano italiano. Periferia. Roma. Fiumicino. Città metropolitane
- 512 «El espacio urbano metropolitano español en el cambio de siglo»  
**Gwendoline DE OLIVEIRA NEVES**  
**198:** 767-784 Descript.: Áreas metropolitanas. Desarrollo urbano. España
- 513 «El Parque Agrario: Planificación estratégica para la preservación y gestión de los espacios agrarios metropolitanos en España»  
**Carolina YACAMÁN OCHOA**  
**198:** 785-802 Descript.: Parque Agrario. Agricultura periurbana. Multifuncionalidad. Gobernanza. Planificación. Madrid.

- OBSERVATORIO INMOBILIARIO
- 514 «**El mercado de la vivienda mantiene la expansión»**  
**Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ**  
**198:** 803-816 Descript.: Mercado inmobiliario español
- DOCUMENTACIÓN
- 515 «**In memoriam. En recuerdo de Fernando Roch Peña»**  
**Luis MOYA GONZÁLEZ**  
**198:** Descript.: In memoriam
- 516 «**Federico Oliva: responder a los cambios de la ciudad»**  
**Lucía NUCCI**  
**198:** Descript.: In memoriam
- 517 «**Planeamiento Urbanístico»**  
**María C. JIMÉNEZ RENEDO**  
**198:** 821-832. Descript.: Planeamiento urbanístico.

## 2. Índice onomástico de autores

(Los números indicados se refieren al nº del artículo del Índice cronológico anterior)

- AERTSEN, Víctor: 499  
 ALBERTOS PUEBLA, Juan Miguel: 507  
 ALCAIDE MUÑOZ, Jorge: 468  
 ALMENAR-MUÑOZ: Mercedes: 469  
 ALVARADO PETERSON, Voltaire: 482  
 ÁLVARO CEREZO IBARRONDO, Alvaro: 493  
 ALLENDE ÁLVAREZ, Fernando: 468  
 BARÓN, Nacima: 504  
 BÉHAR, Daniel: 506  
 BOTO ÁLVAREZ, Alejandra: 494  
 BOUAZZA ARIÑO, Omar: 472, 473, 490  
 BRANDIS GARCÍA, Dolores: 510  
 BURGEL, Guy: 509  
 CAMERÍN, Federico: 476  
 CASTRO ESCOBAR, Edisson: 475  
 CLIMENT SANJUÁN, Víctor: 478  
 CORONADO, José María: 467  
 COUDROY DE LILLE, Laurent: 504  
 DE OLIVEIRA NEVES, Gwendoline: 512  
 DÍAZ OLARIAGA, Óscar: 500  
 ESCUDERO GÓMEZ, Luis Alfonso: 498  
 FANEGA MACÍAS, Laureà: 479  
 FERIA TORIBIO, José María: 504, 505  
 FERNÁNDEZ GARCÍA, Felipe: 468  
 FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguel: 484  
 FERNÁNDEZ-MAROTO, Miguel: 487  
 GÁMIR, Agustín: 499  
 GARCÍA PÉREZ, Anaïs: 466  
 GASTALDI, Franceso: 476  
 GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Mariol: 475  
 GONZÁLEZ MORALES, Alejandro: 465  
 GÓRGOLAS MARTÍN, Pedro: 464
- HERNÁNDEZ LUIS, José Ángel: 465  
 HERNÁNDEZ PARTAL, Sonia: 488  
 HIDALGO DATTWILER, Rodrigo: 482  
 JIMÉNEZ BARRADO, Víctor: 482  
 JIMÉNEZ RENEDO, María Consuelo: 485, 515  
 LAMAS FERNÁNDEZ, Francisco: 496  
 LEÓN-CASERO, Jorge: 497  
 LÓPEZ-ESCOLANO, Carlos: 495  
 MANUEL, Carlos: 499  
 MATA OLMO, Rafael: 461, 474, 491  
 MELO ESCRIBUEL, Carme: 507  
 MÉRIDA RODRÍGUEZ, Matías: 492  
 MOYA GONZÁLEZ, Luis: 466, 513  
 MULERO MENDIGORRI, Alfonso: 477  
 MUNÉVAR QUINTERO, Claudia: 475  
 NEL-LO COLOM, Oriol: 508  
 NUCCI, Lucía: 514  
 OLICINA CANTOS, Jorge: 492  
 PARRENO CASTELLANO, Juan Manuel: 465  
 PATATOUKA, Eleni: 509  
 PERLES ROSELLÓ, María Jesús: 492  
 PESCI, Rubén: 463  
 PITARCH-GARRIDO, María Dolores: 507  
 PONCE SOLÉ, Juli: 488  
 PRADEL MIQUEL, Marc: 478  
 PUEYO CAMPOS, Ángel: 495  
 RASILLA ÁLVAREZ, Domingo: 468  
 RIVIÈRE, Dominique: 511  
 RODRIGO GONZÁLEZ, Enrique: 487  
 RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, Fermín: 494  
 RODRÍGUEZ LÓPEZ, Julio: 470, 486, 502; 512  
 ROMERO ALOY, María Jesús: 462  
 ROMERO GONZÁLEZ, Joan: 507  
 SALOM-CARRASCO, Julia: 507  
 SANTIAGO RODRÍGUEZ, Eduardo de: 471, 485  
 SELVA ROYO, Juan Ramón: 481  
 SOLANELLAS DONATO, Francesc: 479  
 TEJERINA GONZÁLEZ, José Ignacio: 493  
 TELLO SANTOS, Carlos Alberto: 483  
 TROVATO, Graziella: 489, 503  
 UBAGO PALMA, Salvador: 496  
 UREÑA, José María de: 467  
 VÁZQUEZ-HISADO, José Carlos: 480  
 VERDÚ MARTÍNEZ, María Teresa: 501  
 VIDAL CLIMENT, Vicente: 462  
 VINCENZA NUFRI, Anna: 484  
 YACAMÁN OCHOA, Carolina: 513

## 3. Índice de Descriptores de materias

- Accesibilidad: 480, 495  
 Actividades terciarias: 467  
 Administración ambiental: 469  
 Agenda Urbana: 471  
 Agricultura periurbana: 513  
 Alojamiento: 465  
 Alteraciones del plan general: 462  
 Andalucía: 477

## Libros y Revistas

- Área Metropolitana de Valencia: 507  
Áreas metropolitanas: 512  
Áreas metropolitanas españolas: 505  
Áreas de Rehabilitación Integral: 497  
Arquitectura popular: 496  
Asentamientos irregulares: 464  
Atenas: 509  
Atracción urbana: 483  
Campus universitario: 481  
Cartografía: 495  
Catastro: 498  
Centro urbano: 483  
Cine y ciudad: 499  
Città metropolitane: 511  
Ciudad y territorio: 463  
Ciudades intermedias: 463  
Civismo: 478  
Cohesión: 506  
Cohesión territorial: 494  
Cohousing: 466  
Colombia: 500  
Contratación: 494  
Contraurbanización: 475  
Cooperación: 494  
Crecimiento urbano: 505  
Crecimiento urbano fractal: 463  
Crisis: 505  
Crisis griega: 509  
Deber de conservación: 485  
Densificación: 483  
Desarrollo microregional: 463  
Desarrollo sostenible: 472  
Desarrollo urbano: 512  
Desarrollo urbano integrado: 472  
Desarrollos residenciales: 510  
Diversidad: 478  
Dominio territorial del litoral andaluz: 464  
Economía local: 463  
Enfoque equilibrado: 500  
Equipamiento urbano: 481  
Endeudamiento: 509  
Espacio público: 478  
Espacios Naturales Protegidos: 477  
Espacios públicos: 499  
España: 476, 481, 492, 495, 512  
Estructura urbana: 498  
Estudios de frontera: 484  
Europa: 471  
Evaluación ambiental: 469  
Financiación: 509  
Fiumicino: 511  
Fragmentación urbana: 498  
Frontier Closed Area: 484  
Gestión del Riesgo: 492  
Gestión deportiva: 479  
Gestión territorial: 494  
Gobernanza: 513  
Gobernanza urbana: 472, 478  
Grandes eventos: 476  
Grandes proyectos: 510  
Historia del urbanismo: 481  
Hong Kong SAR: 484  
In memoriam: 513, 514  
Indicadores de Vulnerabilidad: 497  
Informe de Evaluación de Edificios (IEE): 485  
Inspección Técnica de Edificios (ITE): 485  
Instalaciones deportivas municipales: 479  
Insustentabilidad: 463  
Integración urbano-territorial: 464  
Inundaciones: 492  
Isla de calor urbana: 468  
Italia: 476  
Itinerario cultural: 496  
Jornadas: 471, 472  
Lanzarote: 465  
Legislación ambiental: 469  
Legislación: 485  
Madrid: 468, 499, 510, 513  
Mapa de ruido: 500  
Mercado inmobiliario español: 470, 486, 502, 512  
Mercado: 463  
Mercado de la vivienda: 508  
Metrópolis: 506  
Metropolización: 475, 506, 508  
México: 483  
Mezcla grupos: 467  
Migraciones internas: 475  
Mitigación del ruido: 500  
Modelo económico social y territorial: 507  
MODIS: 468  
Moratoria: 465  
Movilidad ciclista: 480  
Movilidad: 479, 480  
Multifuncionalidad: 513  
Normativa Autonómica: 485  
Nuevas dinámicas de habitar: 466  
Olas de calor: 468  
Ordenación del territorio: 477, 492  
Ordenación territorial: 465  
Ordenación urbanística: 464  
Órgano ambiental: 469  
Paisaje: 496  
Pamplona: 481  
Parque Agrario: 513  
Patrimonio: 467  
Peatonalización: 480  
Pequeños núcleos: 463  
Periferia metropolitana: 467  
Periferias: 510, 511  
Plan estratégico: 462  
Plan general: 462  
Planeamiento ambiental: 469  
Planeamiento Urbanístico: 493, 515  
Planificación: 505, 513  
Planificación estratégica urbana y territorial: 462  
Planificación transfronteriza: 484  
Planificación urbanística: 462  
Plazas mayores: 499  
Política Medioambiental: 477  
Política urbana europea: 462

- Políticas públicas: 508  
Políticas de sostenibilidad: 482  
Políticas territoriales: 506  
Políticas Urbanas: 471  
Polución acústica aeroportuaria: 500  
Presentaciones: 461, 474, 504  
Principios de equidad: 482  
Proyección internacional: 507  
Recualificación urbana: 467  
Recuperación post-crisis: 507  
Red viaria: 495  
Redes vecinales de cotidianeidad: 497  
Regeneración urbana: 497  
Re-utilización: 483  
Riesgo de Exclusión Social: 497  
Roma: 511  
Rururbanización: 475  
Segregación residencial: 508  
Segregación socio-espacial: 484  
Servicios sociales: 494  
Sistemas de información geográfica: 468  
Sistema urbano italiano: 511  
Sostenibilidad: 493  
Subsidios habitacionales: 482  
Temperatura fisiológica equivalente: 468
- Territorio: 496  
Tipología de vivienda: 466  
Toledo: 498  
Transformación urbana: 476, 510  
Turismo: 465  
Ubicación: 479  
Urbanismo: 479  
Urbanismo neoliberal: 510  
Urbanización: 498  
Valor patrimonial: 496  
Viabilidad: 493  
Vivienda social colaborativa: 466

## Normas para la presentación de originales

- 1. Originales:** los trabajos serán necesariamente originales e inéditos en ninguna otra publicación ni lengua. La presentación del manuscrito original a CyTET implica el compromiso ético formal por parte del autor de no haberlo enviado antes o simultáneamente a ningún otro editor para su publicación. Una vez acusada puntualmente su recepción por la Revista y antes de notificar el resultado del arbitraje de su evaluación científica tampoco podrá ser remitido a otros editores, salvo que el autor solicite por escrito retirarlo sin esperar el resultado de la evaluación. Otro proceder anómalo por parte del autor será éticamente reprobado en los círculos editoriales.
- 2. Extensión:** no sobrepasará 18 páginas formato UNE A-4 (DIN A4) mecanografiadas en TNR cuerpo 12 a un espacio y numeradas, incluidas en su caso las ilustraciones.
- 3. Título del trabajo:** será breve, como máximo ocho palabras, pudiéndose añadir un subtítulo complementario de menor extensión. No contendrá abreviaturas, ni notas o llamadas a notas al pie en el mismo. Las referencias sobre su procedencia, origen o agradecimientos irán en nota al pie.
- 4. Descriptores:** se incluirán cuatro o cinco descriptores de las referencias temáticas por los que se pueda clasificar el artículo, a juicio del autor. No obstante, la editorial se reserva su homologación con el tesoro y descriptores propios para confeccionar los índices anuales de la Revista.
- 5. Autores:** bajo el título irá el nombre de cada uno de los autores (con el sistema del nombre propio en caja baja y los dos APELLIDOS en versalitas, para poder discernirlos) incluyéndose debajo la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados y, si lo señalan expresamente, indicando su número de fax y e-mail en la red (además de los datos solicitados en §14).
- 6. Resumen obligatorio:** al comienzo del texto deberá escribirse obligatoriamente un resumen o abstract de su contenido (no un índice), inferior a 250/300 palabras sobre el objeto, metodología y conclusiones del artículo, sin notas a pie, redactado en español y en inglés (la versión inglesa, en todo caso, será revisada por cuenta de la propia editorial). Lo que supere esta extensión podrá ser suprimido por estrictas razones de composición.
- 7. Apartados:** la numeración de los apartados se hará sólo con caracteres arábigos de hasta tres dígitos (i.e.: 3., 3.1., 3.1.1). Las restantes subdivisiones inferiores llevarán letras mayúsculas y minúsculas o números [A, b), 1), i), ...].
- 8. Bibliografía:** solamente de las obras citadas en el texto que se recopilarán al final del trabajo en un listado de «Bibliografía citada» y en orden alfabético de apellidos (siempre en VERSALITAS y sangrando la segunda línea), con los siguientes caracteres y secuencias:
  - (1) De libros:**  
AUTOR, nombre (año 1<sup>a</sup> ed.): *Título del libro*, editorial, lugar, año de la edición consultada (versión, TRADUCTOR: *Título español*, editor, lugar, año).
  - (2) De artículos:**  
AUTOR, nombre (año): «*Título del artículo*», en: *Título del libro o nombre de la Revista, volumen: número*: paginación, editorial y lugar.Cuando las referencias de cada autor(es) sean varias se ordenarán cronológicamente, y las del mismo año se ordenarán añadiéndoles una letra [(1996a; 1996b; etc.)]. Los segundos y siguientes coautores irán siempre precedidos del signo & (et latino) para diferenciar los apellidos compuestos [RAMÓN Y CAJAL], pudiendo colocar su nombre o inicial seguido del apellido [GARCÍA, José & Luis ÁLVAREZ & José PÉREZ]. Para una sistematización de referencias bibliográficas más complejas se facilitará a quien lo solicite un breviario de apoyo.
- 9. Citas:** (textuales o referencias bibliográficas): deberán insertarse en el propio texto entre paréntesis con un solo apellido, remitiendo a la bibliografía final (de §8), indicando solamente: (cfr. o vide AUTOR, año: pp. interesadas) [i.e.: «cita textual» (PÉREZ, 1985: 213-8)].
- 10. Notas a pie de página:** irán numeradas correlativamente por todo el texto; serán publicadas siempre al pie de la página, pero el autor también las entregará al final del manuscrito en *una hoja aparte*. Las notas al pie contendrán exclusivamente comentarios ad hoc, mas *never* se utilizarán sólo para citar referencias bibliográficas, las cuales deben ir *siempre* en el texto (ver §9) y recopiladas al final (ver §8).

11. **Abreviaturas:** acrónimos o siglas (organismos, revistas, etc.): se incluirá su listado detrás de la bibliografía.
12. **Ilustraciones:** (1) Los planos, gráficos, tablas, cuadros, fotos, etc., se identificarán todos ellos por igual con el nombre convencional de *figura* poniendo en su título la abreviatura FIG. xx. (2) Irán correlativamente numeradas por su orden de aparición y convenientemente referenciadas en su contexto mediante la indicación (ver FIG. xx). (3) Irán acompañadas en hoja aparte de un listado con su número, pie o leyenda e inequívocamente identificadas en su borde, marco o soporte. (4) *Se indicará siempre su procedencia o fuente de referencia de autor y, en caso de comportar reproducción de gráficos ajenos, deberán contar con la pertinente autorización respectiva de la editora y autor.*
13. **Número y soporte de las figuras:** serán, como máximo, 10 figuras. Siempre que sea posible las figuras se entregarán digitalizadas *en ningún caso fotocopia*, ni en b/n ni en color. Por limitaciones técnicas, la editorial se reserva el derecho de seleccionar la calidad, cantidad y formato de las ilustraciones publicables, por lo que deberán venir preparadas para el caso de que la reproducción deba ser en blanco y negro.
14. **Datos académicos:** al final del trabajo o en hoja aparte deberá incluirse una breve referencia sobre su respectivo autor o autores, con extensión máxima de 10 líneas, en la que se reflejen los datos de su nombre y dos APELLIDOS, lugar y año de nacimiento, título académico, experiencia profesional más destacable, actual posición profesional y principales publicaciones realizadas, dirección postal, teléfono, fax, e-mail, página en la red, etc., del centro de trabajo, para uso exclusivo en las referencias internas de la Revista.
15. **Original y copias:** los trabajos completos se enviarán en soporte informático con dos copias: una original completa y otra en la que se *habrá suprimido nombre y señales identificadoras del autor* (para poder enviarlas a evaluar anónimamente).
16. **Evaluación y arbitraje de excelencia:** todos los trabajos recibidos en la Redacción serán sometidos (sin el nombre del autor) a evaluación sobre su calidad científica y técnica ante sendos expertos anónimos o *referees* especialistas en la o las materias tratadas, tanto miembros asesores editoriales de la Redacción como externos a ésta, quienes emitirán un informe de evaluación. En caso de notoria divergencia entre ellos se someterá a informe de un tercer árbitro. Si los árbitros sugirieran al Consejo de Redacción observaciones, correcciones o enmiendas puntuales, incluso su rechazo, se transmitirán textualmente al autor quien, con ello, recupera plena libertad para introducirlas y reenviarlo para nueva evaluación o desistir de publicarlo. Al publicarse se hará constar al pie del artículo las fechas de su primera recepción y las de sus correcciones sucesivas, en su caso. Se espera que los autores sepan agradecer expresamente dichas correcciones y sugerencias a los árbitros anónimos hechas en beneficio de la calidad científica de los trabajos publicados en CyTET.
17. **Corrección pruebas:** los autores se comprometen a corregir las primeras pruebas de imprenta en un plazo de *cinco días* desde su recepción, entendiéndose que, de no tener respuesta, se otorga la conformidad con el texto que aparece en ellas. No se podrá modificar sustancialmente el texto original a través de esta corrección de pruebas, limitándose a corrección de erratas y subsanación de errores u omisiones.
18. **Separatas:** una vez publicado el artículo, se entregarán a su autor o autores, a título gratuito, un ejemplar del correspondiente número de la Revista y, se enviará por correo electrónico, una copia en formato pdf del mismo.
19. **Cláusula de responsabilidad:** los trabajos firmados expresan únicamente la opinión de sus autores y son de su exclusiva responsabilidad, a todos los efectos legales.
20. **Dirección:** toda la correspondencia y demás actuaciones referentes a los contenidos y confección editorial con la Revista, deberán dirigirse a la siguiente dirección:

CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales

Ministerio de Fomento

Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo

Subdirección General de Urbanismo

Pº de la Castellana, 67 - 28046 MADRID (España)

Teléfono: (34) 91 597 7431

Fax: (34) 91 597 5061

correo electrónico: CyTET@fomento.es

# Author's Guidelines

1. **The papers** published in CyTET must be original and unpublished works, plagiarism and integral self-plagiarism is not acceptable. Authors, by submitting a paper for evaluation, do certify this fact. Papers being evaluated in other Journals do not qualify for being accepted in CyTET. In the case of papers derived from works previously presented in congresses they cannot be exactly the same in extension nor in contents, and must state this fact in a footnote indicating the name of the congress, edition and date of celebration. The same apply for papers derived from thesis, which should indicate the academic program from which they originate.
2. **Presentation of your paper.** Full-length papers should be 7,000-9,000 words long (including notes, references and Figures).  
**PLEASE NOTE:** any file uploaded as 'main document' should have the contact details removed, for the peer review process. Anything designated as 'supplemental file for review' will also be made available to the reviewers. If you want to include a manuscript file with identifying information, please upload this as 'supplementary file not for review'.
3. **Contributors are asked to include a brief biographical note** with their submissions including contact information.
4. **Submission** of a manuscript implies the author's commitment to publish in this journal. If an author submits a manuscript to CyTET, it should not be submitted to another journal; nor should the manuscript repeat information published elsewhere in substantially similar form or with substantially similar content. Authors in doubt about what constitutes prior publication should consult the editors.
5. **Keywords** Keywords should be include in the subject discussed (approximately four Keywords, separated by dots).
6. **Abstract.** Your paper should begin with an abstract of about 250/300 words that go into some detail about the methods, findings and conclusions of the paper and should allow users of these to make an informed decision as to whether your paper will be of relevance and interest to them. Do not include any references in your abstract.
7. **References.** Please avoid using footnotes wherever possible. However, where their use is unavoidable, please use superscript numbers within the text corresponding with the number of the relevant footnote.

## References in the text should be made in the following ways:

As SCOTT (1996) points out, this may not be so.

However, this might not be so (SCOTT, 1996).

(JONES, 1995, 17; SMITH, 1998).

(JONES, 1995; 1997).

For a reference with three or more authors, name only the first with et al. Do not use 'ibid.' when referring to the same work twice in succession.

You must make sure that all references which appear in the text are given in full in the references section. Where there is more than one reference to the same author for the same year, they should be listed as 1995a, 1995b etc.

The references section should be a continuous alphabetical list. Do not divide the list into different sections (books, reports, newspaper articles etc.). Where there is more than one reference to the same author, that author's references should appear in chronological order, with references to that author in conjunction with others coming after the last reference to the author alone. For example:

JONES (1992).

JONES (1994).

JONES & CAMPBELL (1989).

## Websites. Online resources should be listed in a format similar in the following examples:

GRANT, M. (1999): *Planning as a Learned Profession*, <http://www.planning.haynet.com/refe/docs/990115.htm> (accessed 27 January 1999).

RAFAELLI, M. (1997): *The Family Situation of Street Children in Latin America: A Cross National Review*, Lincoln, NE, University of Nebraska, <http://digitalcommons.unl.edu/psychfacpub/104> (accessed 11 May 2007).  
[Please note that access dates are required for all Web references.]

**Books.** The order of information should be as in the following examples:

CASTELLS, M. (1978): *City, Class and Power* Macmillan. London.

FALUDI, A. & H. VOOGD, (eds) (1985): *Evaluation of Complex Policy Problems: Case Studies and Reports*, Delftsche Uitgters Maatschappij. Delft.

**Journal papers and book chapters.** The order for references to articles/chapters of books should be as in these examples:

DAVIDOFF, P. (1965): 'Advocacy and pluralism in planning', *Journal of the American Institute of Planners*, 28, 331-38.

DROR, Y. (1986): 'Planning as fuzzy gambling: a radical perspective in coping with uncertainty', in D. MORLEY & A. SHACHAR (eds): *Planning in Turbulence*, Jerusalem, The Magnes Press, 28 (3) 331-38.

NEWMAN, D. & L. APPELBAUM, (1992): 'Recent ex-urbanisation in Israel' in GOLANYI & al. (eds): 20-29.

**Papers/working papers/reports etc.** These need an explanation of what they are in parentheses after the title. The title can be in inverted commas or in italic, depending on whether the work was published or not (published, use italic; not published, use inverted commas). For example:

SMITH, J. (1995): 'Contemporary urban transport' (paper delivered to the Conference on Urban Transport, Bristol, 14-15 September).

SMITH, J. (1995): 'Contemporary urban transport' (unpublished PhD thesis): University of Bristol, Bristol.

SMITH, J. (1995): *Contemporary Urban Transport* (Working Paper No. 5): Essex County Council, Chelmsford.

SMITH, J. (1995): *Contemporary Urban Transport* (report to the Working Group on Urban Transport), Chelmsford, Essex County Council.

When the authoring/editing body is generally referred to in its abbreviated form, it should appear in the references following the convention:

BRITISH MEDICAL ASSOCIATION (BMA) (1998): *Health and Environmental Impact Assessment: An Integrated Approach*, Earthscan. London.

In this way, references in the text can be kept short (BMA, 1998).

8. **Figures and tables.** All maps, diagrams, charts and photographs should be referred to as 'Figures' and should be numbered in a single sequence in the order in which they are referred to in the paper. To show where in the text you would ideally like figures or tables to appear, please put 'INSERT FIG. 1 AROUND HERE' at the appropriate point. All figures should have brief descriptive captions. Figures should be supplied digitally where possible, as tiff, or jpg files at a resolution of 320dpi and a size appropriate to the page size of the journal. Please do not embed figures within the Word document of the paper itself. Please note that the Review could be printed in black and white, and all illustrations, including charts and graphs, should be designed to be suitable for reproduction in black and white.
9. **Quotations.** Quotations in the text of more than 30 or so words should be pulled out of the text and indented, using indents, not tabs. They should have a line space above and below them. Indented quotations should not be put in quotation marks. Italicise only those parts of the quotation that were in italics in the original, unless you specifically want to stress part of a quote, in which case you should add '(emphasis added)' after the quotation.
10. **Responsibility clauses.** Opinions contained in the published papers are responsibility of authors, and do not necessarily reflect the opinion of editors. All the persons listed as authors are responsible for the contents of the research reported, since they have substantially contributed in its realization materially and/or intellectually. Authorship means the recognition of intellectual contributions to the field of study, for that reason it is the duty of principal author to get a consensus inside the group that carried out the research on the authors and the order in which it will appear in a paper.
11. **Submission to:**

#### CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales

Ministerio de Fomento

Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo

Subdirección General de Urbanismo

Pº de la Castellana, 67 - 28046 MADRID (España)

Teléfono: (34) 91 597 7431

Fax: (34) 91 597 5061

correo electrónico: CyTET@fomento.es

## Declaración ética sobre publicación y malas prácticas

La redacción de la revista CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES está comprometida con la comunidad científica en garantizar la ética y calidad de los artículos publicados. Nuestra revista tiene como referencia el **Código de conducta y buenas prácticas** que, para editores de revistas científicas define el Comité de Ética de Publicaciones (COPE). Al mismo tiempo, garantiza una adecuada respuesta a las necesidades de los lectores y autores, asegurando la calidad de lo publicado, protegiendo y respetando el contenido de los artículos así como la integridad de los mismos. El Comité Editorial se compromete a publicar las correcciones, aclaraciones, retracciones y disculpas cuando sea preciso.

En cumplimiento de estas buenas prácticas, CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES tiene publicado el sistema de arbitraje que utiliza para la selección de artículos así como los criterios de evaluación que deben aplicar los evaluadores externos —anónimos y por pares— CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES mantiene actualizados estos criterios, basados exclusivamente en la relevancia científica del artículo, originalidad, claridad y pertinencia del trabajo presentado.

Nuestra revista garantiza en todo momento la confidencialidad del proceso de evaluación: el anonimato de los evaluadores y de los autores, el contenido evaluado, el informe razonado emitidos por los evaluadores y cualquier otra comunicación emitida por los comités editorial, asesor y científico si así procediese.

De la misma forma, se mantendrá la confidencialidad ante posibles aclaraciones, reclamaciones o quejas que un autor desee remitir a los comités de la revista o a los evaluadores del artículo.

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES declara su compromiso por el respecto e integridad de los trabajos ya publicados. Por esta razón, el plagio está estrictamente prohibido y los textos que se identifiquen como plagio o su contenido sea fraudulento, serán eliminados de la revista si ya se hubieran publicado o no se publicarán. La revista actuará, en estos casos, con la mayor celeridad posible. Al aceptar los términos y acuerdos expresados por nuestra revista, los autores han de garantizar que el artículo y los materiales asociados a él son originales o no infringen los derechos de autor. También los autores tienen que justificar que, en caso de una autoría compartida, hubo un consenso pleno de todos los autores afectados y que no ha sido presentado ni publicado con anterioridad en otro medio de difusión.

## Publication ethics and malpractice statement

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES makes a commitment to the academic community by ensuring the ethics and quality of its published articles. As a benchmark, our journal uses the **Code of Conduct and Good Practices** which, for scientific journals, is defined for editors by the Publication Ethics Committee (COPE).

Our journal thereby guarantees an appropriate response to the needs of readers and authors, ensuring the quality of the published work, protecting and respecting the content and integrity of the articles. The Editorial Board will publish corrections, clarifications, retractions and apologies when necessary.

In compliance with these best practices CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES has published the arbitration system that is followed for the selection of articles as well as the evaluation criteria to be applied by the anonymous, external peer-reviewers. CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES keeps these criteria current, based solely on the scientific importance, the originality, clarity and relevance of the presented article. Our journal guarantees the confidentiality of the evaluation process at all times: the anonymity of the reviewers and authors; the reviewed content; the reasoned report issued by the reviewers and any other communication issued by the editorial, advisory and scientific boards as required.

Equally, the strictest confidentiality applies to possible clarifications, claims or complaints that an author may wish to refer to the journal's committees or the article reviewers.

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES declares its commitment to the respect and integrity of work already published. For this reason, plagiarism is strictly prohibited and texts that are identified as being plagiarized, or having fraudulent content, will be eliminated or not published in CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES.

The journal will act as quickly as possible in such cases. In accepting the terms and conditions expressed by our journal, authors must guarantee that the article and the materials associated with it are original and do not infringe copyright. The authors will also have to warrant that, in the case of joint authorship, there has been full consensus of all authors concerned and that the article has not been submitted to, or previously published in, any other media.

## Evaluación externa por pares y anónima

El Comité de Redacción de CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES, una vez confirmado que el artículo cumple con las normas de estilo y contenido indicadas en los criterios editoriales, remitirá el artículo a dos expertos revisores anónimos y ajenos a la institución de adscripción del autor(es), según la modalidad de doble ciego.

La valoración atenderá al interés del artículo, su contribución al conocimiento del tema tratado, las novedades aportadas, las correctas relaciones establecidas, el juicio crítico desarrollado, las referencias bibliográficas utilizadas, su correcta redacción, etc., indicando recomendaciones, si las hubiera, para su posible mejora.

De acuerdo con las recomendaciones de los revisores, el director de la revista comunicará al autor(es) el resultado motivado de la evaluación por correo electrónico, en la dirección que éste haya utilizado para remitir el artículo. El director comunicará al autor principal el resultado de la revisión (publicación sin cambios; publicación con correcciones menores; publicación con correcciones importantes; no aconsejable para su publicación), así como las observaciones y comentarios de los revisores.

Si el manuscrito ha sido aceptado con modificaciones, los autores deberán reenviar una nueva versión del artículo, atendiendo a las demandas y sugerencias de los evaluadores externos. Si lo desea, el autor(es) podrá aportar también una carta al Comité de Redacción en la que indicarán el contenido de las modificaciones del artículo.

En función del grado de cumplimiento de las modificaciones solicitadas, el Comité de Redacción se pronunciará sobre si procede o no la publicación del artículo. Dicha decisión será comunicada al autor(es) por el director de la revista.

## External Anonymous Peer Review

When the Editorial Staff of the journal has verified that the article fulfills 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)

### Puede realizar la suscripción:

› On Line: directamente en este enlace:

<https://apps.fomento.gob.es/CVP/Soporte/default2.htm>

› Correo electrónico:

[cpublic@fomento.es](mailto:cpublic@fomento.es)

Facilitando: Nombre y Apellidos / Empresa, CIF / NIF, dirección, teléfono, E-mail y forma de pago (transferencia o domiciliación bancaria)

› Información y suscripciones: +34 91 597 7261

Ministerio de Fomento  
Centro de Publicaciones  
Pº Castellana, 67 - 28071 MADRID

El Centro de Publicaciones o el suscriptor podrán interrumpir la suscripción sin más trámite que la comunicación a la otra parte.

El Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento ha adoptado las medidas necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de 4 de mayo de 2016, asegurando la correcta utilización de los datos personales de los usuarios y actualizando los procedimientos de gestión de tratamiento de los mismos, de política de uso de los datos y de obtención del consentimiento.

Se recuerda que la recogida y tratamiento automatizado de los datos personales tiene como finalidad la gestión, prestación, ampliación y mejora de los servicios solicitados en cada momento por el usuario y la adecuada atención, respuesta y seguimiento de las consultas planteadas por los mismos.

Los datos proporcionados se conservarán mientras se mantenga la relación comercial o durante los años necesarios para cumplir con las obligaciones legales. En ningún caso se cederán a terceros, salvo que exista una obligación legal.

Usted podrá ejercer en cualquier momento los derechos de oposición, acceso, rectificación y cancelación ante el Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento, bien dirigiendo un escrito a la dirección postal, Paseo de la Castellana, 67 - 28071 Madrid o, si lo prefiere, mediante correo electrónico a la dirección [cpublic@fomento.es](mailto:cpublic@fomento.es)

**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

Secretaría General de Vivienda

Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo

Subdirección General de Urbanismo

P.º de la Castellana, 67

28046 Madrid - España

Teléfono: 91 597 74 31 - Fax: 91 597 50 61

correo electrónico: CyTET@fomento.es

Administración y suscripciones:

Ministerio de Fomento

Pza. San Juan de la Cruz, s/n

28071 Madrid

La Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo y la Redacción de la Revista no se hacen partícipes de las opiniones expresadas por los autores en los artículos que se insertan.

**Edita:**

Ministerio de Fomento © Secretaría General Técnica  
Centro de Publicaciones

**Redacción:**

Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo

**Diseño original**

Nic & Will, S. L.

**Creación ilustración de portada**

Anaïs García Pérez

**Maquetación:**

David García Arcos

**Imprime:**

Solana e Hijos Artes Gráficas S.A.U.

**Suscripción Anual:**

España: 30 euros / Extranjero: 42 euros

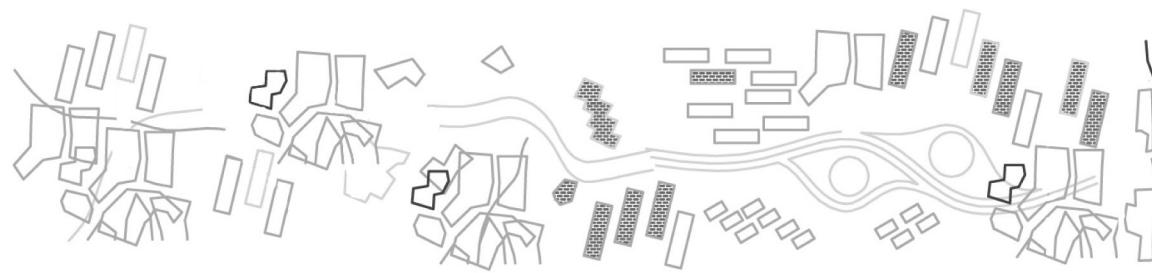
**Números sueltos:**

España: 9 euros / Extranjero: 12 euros

**Depósito Legal:** M-10.422-1970

**ISSN:** 2659-3254

**NIPO:** 161-15-029-6



**Evolution and revamping of southern European  
metropolis after the crisis**

